

PRESIDENTE DA REPÚBLICA — MINISTRO DE ESTADO —
PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES AO PODER LEGISLATIVO

— *Em nenhum dispositivo constitucional se impôs ao Chefe do Poder Executivo o dever de prestar informações a parlamentares, isoladamente, nem mesmo à Câmara ou ao Senado.*

— *Os pedidos de informação, da Câmara ou Senado, se entendem com os Ministros de Estado e não com o Presidente da República.*

PARECER

I — A Consultoria Geral da República é convocada a manifestar-se sobre prestação de informações pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados ou Senado Federal, em face de requerimento de membros do Poder Legislativo, encaminhado pelas respectivas Mesas de qualquer das Casas do Congresso.

Os pedidos de informação ao Executivo tiveram grande voga, por ocasião da Assembléa Constituinte de 1946. Mas, o Estatuto então votado não incluiu dispositivo que assegurasse resposta ao pedido de informes. Esse preceito, de fato, seria necessário, em virtude do princípio da independência e separação dos poderes. Somente a Constituição poderia atenuar o rigorismo do sistema, determinando, como medida excepcional, a prestação de tais informações.

A Carta Política de 1946, com efeito, apenas previu o *comparecimento dos Ministros*, não somente à Câmara, como já dispunha o Estatuto de 1934, como perante o Senado, ou qualquer das suas Comissões, “para, *pessoalmente*, prestar informações acêrca de assunto prévia-mente determinado” (art. 54).

Aqui, a Constituição previu informações prestadas pessoalmente. De fato, os informes por escrito não foram ressaltados e deveriam sê-lo, se êste fôsse o escope constitucional.

Por outro lado, no art. 53, previu a Constituição a criação de comissões parlamentares de inquérito “sobre fato de-

terminado”, sempre que o requerer um terço dos membros da Câmara ou do Senado.

Êsses fatos são aquêles que interessam à tarefa legislativa. Tanto isso é verdade que a Constituição americana é omissa sobre a formação dessas comissões, que, não obstante, têm tido grande prática, no país, como poder implícito do poder de legislar.

Veja-se, a propósito, o informe de Magruder and Claire: *Legislative investigation by Congress. There is no exconstitutional provision giving either House power to mak investigations and to exact testimony, but it has long been a legislative practice. The right is implied in the power to legislate.*

Com efeito, para legislar é necessário investigar. Contudo, ao Congresso não se reconhece o direito de investigar os negócios privados dos cidadãos, a não ser que êstes envolvam matéria da competência legislativa, a saber, que possam servir de base à tarefa do Parlamento. *To legislate effectivelly it is necessary to investigate. However, Congress must not mak inquiries into the private affairs of its citizens unless a matter is involved over which Congress has power to legislate* (Frank Abbott Magruder and Guy Shirk Claire, *The Constitution*, 1933, pág. 8).

Também a recente Consttuição italiana estabeleceu tais comissões parlamentares e os seus mais conspícuos comentadores, Calamandrei e Alessandro Levi, com a colaboração de notáveis es-

pecialistas, as justificam como exigência do poder de legislar. “*E’ naturale che le Camere, per l’esercizio dei loro poteri, possano aver bisogno di assumere informazioni; e perciò l’art. 82 della Costituzione concede loro la facoltà di “disporre inchieste su materia di pubblico interesse”* (Comentário sistemático alla Costituzione, 1950, vol. II, pág. 43).

Na hipótese de negócios escusos de agentes do Executivo, a instauração de Comissão de Inquérito se justifica, mas, somente se justifica para a futura apresentação de projetos, ou para esclarecerem o interêsse público e iniciativa de crimes de responsabilidade.

Estas considerações se fazem para mostrar que a Constituição não prevê pedidos de informações por escrito, a requerimento de parlamentares. Ou qualquer Ministro é convocado a comparecer, pessoalmente, para informações sôbre fato determinado, ou instaura-se a comissão de inquérito.

Não se nega, todavia, que os pedidos de informação têm proliferado. Na Câmara, é notório que muitos dêles se apresentam, não como meio para uma colheita honesta de informes para apresentação de projetos, ou para esclarecimentos de negócios administrativos, mas, como acre censura às autoridades, visando, muitas vêzes, indagações das razões políticas do procedimento do Executivo, em matéria de sua competência privativa, como se estivéssemos em regime de Gabinete, em que não há Poder Executivo e a ação administrativa é totalmente subordinada ao Parlamento.

No último govêrno norte-americano, o Presidente Truman repeliu o pedido de indicação ao Legislativo de funcionários que exerciam suas funções no Departamento de Estado, não obstante acusados de serem comunistas: *Recientemente el presidente Truman rechazó el pedido de una subcomisión del Senado de que se le entregaran los archivos referentes a la lealtad de los empleados del departamento de Estado acusados de ser comunistas.* “La Nación”, 29 de

marzo de 1950 (Bidegain, *El Congreso de Estados Unidos da América — Derecho y prácticas legislativas*, pág. 170, nota 530).

E’ verdade que, entre nós, como nos Estados Unidos, o Senado usa em muito menor escala o poder de investigar. Nesse país, a par da revisão das leis, homologa essa Câmara as propostas de nomeações de altos funcionários, aprova tratados internacionais, exerce sua tarefa, *by promoting the free discussion of all measures* (James I. Young, *The New America Government and its works*) de sorte que os seus debates se perdem em generalidades, às vêzes reputadas tão desinteressante que são ironizadas por comentaristas impenitentes. “E’ fácil fazer reputação como humorista”, escreveu Will Rogers, conhecido ironista, “basta escutar os debates do Senado e, depois, divulgá-los”. Veja-se com que apêço Munro se refere a êste excêntrico humorista americano e à sua tirada, injusta e irônica, que o eminente constitucionalista em parte desautoriza: “*Among the whimsical political philosophers of decade or two ago, the late Will Rogers had no equal. He used to say that “it’s easy to get a reputation as a humorist: just keep your eye on the Senate and report the facts”. But in has not been quite so bad as that”* (*The Government of the United States*, 1950, pág. 285).

Mas, o certo é que tais investigações, que muitos deputados pretendem, mediante resposta por escrito, a nossa Constituição não as ressalvou. Muitas vêzes são os pedidos formulados em linguagem incompatível com a dignidade da função pública. Presidente Jackson, segundo Bidegain, se recusou, de certa feita, a responder a um questionário, que lhe foi apresentado, em face da arrogância com que fôra formulado, de modo que a resposta presumiria culpa: *En una carta dirigida all presidente de la comisión, Jackson dijo que no contestaría las preguntas que se le formularan porque la comisión llevaba a cabo los procedimientos en tal forma que suponía su culpabilidad y la de los*

demás funcionarios y los ponía en la situación de declarar contra sí mismos (Carlos Maria Didegain, *En Congreso de Estados Unidos de América — Derecho y prácticas legislativas*, pág. 168).

Em nenhum dispositivo constitucional se impôs ao Chefe do Poder Executivo o dever constitucional de prestar informações a parlamentares, isoladamente, nem mesmo à Câmara ou ao Senado. Por outro lado, a Lei n.º 1.079, que define os crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros, não cuida da recusa de informações por parte do Presidente da República, o que põe de manifesto não serem as mesmas exigíveis.

Nos Estados Unidos, uma comissão parlamentar de inquérito quis ouvir a Truman, depois de ter deixado a Presidência. Mas, é de ver como reagiu o notável líder republicano, em ofício ao Presidente da Comissão:

“Apesar de meu desejo pessoal de cooperar com sua Comissão, vejo-me obrigado, por meu dever para com o povo dos Estados Unidos, a declinar o 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 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 re-

presentante, 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 conferir.

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, a cada Presidente tem o dever de fazer com “que nuncia 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 ao povo.

O Presidente Jackson repeliu uma tentativa do Congresso de anular a separação dos poderes, com estas palavras:

“Quanto a mim, repelirei tôdas as tentativas dêsse 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, resisti-las, 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 dêste, 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 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 um 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 T. Truman*".

Com essa transcrição, lícito será concluir que o Presidente da República não comparece às Comissões de Inquérito, nem responde a pedidos de informações, em nosso sistema constitucional.

II — Os Ministros de Estado é que se entendem com o Congresso, em matéria de informações. E estas são dadas *pessoalmente* (Constituição, artigo 54)

Nem as Comissões de Inquérito têm poder de convocar os Ministros. Estes comparecem às Comissões ou ao plenário da Câmara ou do Senado, "quando uma ou outra Câmara os convocar para, pessoalmente, prestar informações acerca de assunto previamente determinado". Somente o plenário tem o poder de convocação para prestação de informações, como se vê do citado art. 54.

Por isso é que a própria Lei n.º 1.579, de 18 de maio de 1952, que dispõe sobre as comissões parlamentares de inquérito, somente concede às Comissões, a par de outras faculdades, a de "requerer a convocação de Ministros de Estado", não lhes assegurando o poder próprio de convocação.

No regime presidencialista, há necessidade de texto expresso para que os Ministros compareçam a Comissões de Parlamentares ou a qualquer Casa do Congresso. Nos Estados Unidos, porque os Ministros são subordinados, não ao Congresso, mas, ao Presidente da República, não há o comparecimento, embora facilitem as investigações, pois se se recusam a colaborar com elas trazem a seu departamento suspeição pública. No entanto, é assegurado aos Secretários do Governo a recusa de informações. "*This committee may summon a Cabinet officer to appear before it. The Secretary may legally refuse, though he is not likely to; but he is not bound to answer the committee's questions nor to help it obtain the information which it seeks. The Secretary will go a good way to avoid the annoyance of an investigation, and if he should refuse cooperation by trying to conceal information he would bring his department under public suspicion*" (Woodburn, *The American Republic and its Government*, pág. 300).

Se, pela nossa Constituição, somente o plenário da Câmara ou do Senado pode convocar o Ministro para prestar informações, segue-se que esse mesmo plenário também pode exigir do Ministro informações por escrito sobre fato determinado, facilitando a tarefa de comparecimento.

Mas, não há crime de responsabilidade, em caso de não prestação de informes, por escrito, ainda quando o pedido é aprovado pelo plenário de qualquer das Casas do Congresso. E' que, segundo a Constituição — estamos, aqui, tratando de norma penal, de interpretação restrita — "*a falta de comparecimento, sem justificação é que importa crime de responsabilidade*" (Constituição, art. 54).

Desta sorte, é flagrante a inconstitucionalidade do art. 13, item IV, da Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, quando estabelece crime de responsabilidade dos Ministros de Estado "não prestarem, dentro em 30 dias, a qualquer das Câmaras do Congresso Nacional, as in-

formações que elas lhes solicitar por escrito ou prestarem-nas com falsidade” (art. 13, item IV).

Nenhum outro dispositivo legal estabelece essa obrigação dos Ministros, não cogitando absolutamente dela a Constituição federal, embora, aqui, o pedido seja da Câmara ou do Senado, aprovado pelo plenário.

Por esse motivo, dúvidas procedentes já foram levantadas, no seio mesmo do Congresso, sobre a constitucionalidade do citado dispositivo legal, como tendo exorbitado do elenco dos crimes de responsabilidade taxativamente previsto na Constituição, no art. 89, e que à citada Lei n.º 1.079, de 1950, era defeso ampliar.

Veja-se, a propósito, como se manifestou o ilustre Deputado Daniel de Carvalho, em notável parecer, aprovado pela Comissão de Justiça, e emitido, como Relator, em processo de *impeachment* contra o ex-Ministro da Fazenda Horácio Lafer, publicado no *Diário do Congresso Nacional* de 15-7-1952, pág. 6.578, sob o título de *Inexistência de Crime*”:

“A incriminação constante do art. 13, n.º IV, da Lei n.º 1.079, de 1950, pode, com efeito, ser posta em dúvida em face da Constituição de 1946.

Na verdade, excluído o não comparecimento à Câmara, os demais crimes dos Ministros de Estado ou são crimes também do Presidente da República ou não são crimes sujeitos ao *impeachment* (Constituição, art. 93).

Ora, a omissão de informações não é crime do Presidente da República nem conexo com outro do Presidente da República. Logo, também não pode ser crime do Ministro de Estado sujeito ao processo de acusação perante a Câmara.

A maior desse silogismo foi armada tendo em vista que o art. 93 da Constituição faz remissão, entre parênteses, ao art. 89, o que exclui a possibilidade de atos não previstos neste virem a ser válidamente definidos na lei de responsabilidade, como crimes suscetíveis de dar lugar ao *impeachment*.

Ora, os atos previstos no art. 89, formando oito grupos, foram todos desenvolvidos nos oito capítulos do Título I da Lei n.º 1.079, de 1950.

Pois bem, em nenhum desses oito capítulos está previsto em relação ao Presidente da República o crime de omissão de informações, que aparece no entanto como último inciso de uma enumeração em referência aos Ministros de Estado.

Diante disso, parece que a lei que define os crimes de responsabilidade exorbitou em criar essa figura à revelia da Constituição, contra a qual não deve prevalecer”.

Constitucional que fôsse o dispositivo, verifica-se que não obriga, irretiradamente, sob pena de cometimento de crime, a prestação de quaisquer informes ao Legislativo, pois, na própria lei, há a ressalva no já transcrito item 4 do art. 13, o “motivo justo” para legítima escusa.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados é expresso em que “não cabem em requerimento de informações providências a tomar, consulta, sugestão, conselho ou interrogação sobre propósitos da autoridade a que se dirigir” (art. 101, § 5.º), dispondo, ainda, que incumbe ao Presidente da Câmara indeferir requerimentos em que seja sugerida iniciativa ou orientação em assunto de exclusiva competência do Executivo ou do Judiciário (art. 19, II, letra f).

Pelo exposto, será lícito concluir:

a) os pedidos de informação da Câmara ou Senado se entendem com os Ministros de Estado e não com o Presidente da República;

b) os Ministros não são obrigados a responder os pedidos de informações, formulados por deputados ou senadores, por intermédio da respectiva Mesa da Câmara ou do Senado. Mas, a título de possam servir de base à elaboração legislativa, ou que visem ao esclarecimento dos negócios da Administração pública para que não pairam dúvidas colaboração, devem prestar aquelas que quanto à sua lisura;

c) devem ser sumàriamente arquivadas as indagações sem o escopo da letra *b* supra, formuladas em linguagem incompatível, verdadeiros interrogatórios com propósitos de política eleitoralista e de censura ao Poder Executivo,

como se seus agentes e auxiliares fôsem indigitados em inquéritos policiais. Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 9 de março de 1957.
— *A. Gonçalves de Oliveira*, Consultor-Geral da República.