



PARECER Nº , DE 2013

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em caráter terminativo, ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 141, de 2012, do Senador JOÃO CAPIBERIBE, que *veda o segredo de justiça nos procedimentos investigatórios e processuais em que agente público seja investigado ou acusado e dá outras providências*.

RELATOR: Senador **SÉRGIO SOUZA**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado nº 131, de 2012, de autoria do ilustre Senador JOÃO CAPIBERIBE, nos termos do seu art. 1º, veda o segredo de justiça nos procedimentos investigatórios e processuais em que agente público seja investigado ou acusado, não podendo ser omitido ou sonogado do conhecimento público qualquer meio de prova que já tenha sido formalmente incorporado aos autos.

Já o art. 2º, *caput*, da proposição, excetua da vedação prevista no art. 1º as diligências ainda não concluídas e o § 1º consigna que uma vez concluída a diligência, os meios de prova colhidos devem ser imediatamente incorporados aos autos do procedimento investigatório ou processual, conforme o caso.

Por seu turno, o § 2º também do art. 2º estabelece que o descumprimento do disposto no § 1º caracteriza crime de sonegação de informação, punível com pena de um a quatro anos de detenção e multa.

O art. 3º estatui que quem tornar pública ou contribuir para tornar pública a realização de diligência não concluída comete o crime tipificado no





art. 153, § 1º-A, do Código Penal (divulgar, sem justa causa, informações sigilosas ou reservadas, assim definidas em lei, contidas ou não nos sistemas de informações ou banco de dados da Administração Pública), ficando sujeito à respectiva pena.

Por outro lado, o art. 4º prevê que o indiciamento nos crimes previstos no § 2º do art. 2º e no art. 3º ocorrerá sem prejuízo da responsabilidade civil e administrativa, ficando o responsável, se servidor público, sujeito à pena de demissão.

O art. 5º estipula que o disposto na proposição em tela não se aplica aos procedimentos investigatórios e processuais referentes ao direito de família e ao direito das sucessões e o art. 6º esclarece que para os fins que se busca com a iniciativa é considerado agente público todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente e sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato ou cargo, emprego ou função, na Administração direta ou indireta, inclusive autárquica e fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como em empresa pública ou incorporada ao patrimônio público ou em entidade para cuja criação ou custeio o Erário haja participado ou participe com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

Por fim, o art. 7º registra que a lei que se almeja com a proposição entrará em vigor na data de sua publicação, aplicando-se aos procedimentos investigatórios e processuais em curso.

Na justificação é feita referência ao art. 5º, inciso LX, da Constituição Federal, que estabelece que a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.

É também referido o art. 37, *caput*, também da Lei Maior Federal, que consagra como um dos princípios que devem ser obedecidos pela administração pública de qualquer dos Poderes o princípio da publicidade. É citada decisão do Supremo Tribunal Federal em que se discutiu exatamente matéria relativa a procedimento investigatório no sentido de que “estando em jogo valores, há de ser observado o coletivo em detrimento, até mesmo, do





individual” (HC 102.819, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 5-4-2011, Primeira Turma, *DJE* de 30-5-2011).

A justificação registra, ainda, que a Reforma do Judiciário, levada a efeito pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, destacou a prevalência do interesse público à informação sobre o direito à intimidade em matéria processual, ao dar nova redação ao inciso IX do art. 93 da Constituição Federal.

Nesse sentido - segue a justificação - se o investigado for agente público, deve prevalecer o interesse público à informação, acrescentando que quem abraça o serviço público tem mais dever de prestar contas de suas atividades do que os demais cidadãos, que não são agentes públicos.

Por outro lado, a justificação registra a constatação de que o segredo de justiça tem sido ineficaz quanto ao seu objetivo, quando a investigação recai sobre agentes públicos, pois se tem observado o vazamento de informações que deveriam ficar sob sigilo. Assim, ao invés de ter a sua intimidade e a presunção de inocência protegidas pelo segredo de justiça o agente público passa a ser alvo de toda sorte de especulações e acusações fundadas naquilo que se tem chamado de “vazamento seletivo”, mediante o qual são repassados para terceiros informações incompletas, truncadas, parciais, em total detrimento do interesse social e da isonomia que devem pautar a justiça.

A propósito, a justificação também faz alusão à Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela ONU em 1948, que dispõe, no seu art. 10: “Todo homem tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir de seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ele’.

De outra parte, é feita ressalva no sentido de que a publicidade de que se trata não pode ser estendida às diligências ainda não concluídas, sob pena de inviabilizar a investigação. Mas uma vez concluída a diligência, os meios de prova colhidos devem ser imediatamente incorporados aos autos do procedimento investigatório ou processual.





A justificação pondera, ademais, que se está tipificando como crime a prática de tornar pública ou contribuir para tornar pública a realização de diligência não concluída, para inibir a ação dos que pretendem fazer tráfico ilícito de informações em prejuízo das investigações.

Além disso, se justifica a exclusão da regra da publicidade os procedimentos investigatórios e processuais referentes ao direito de família e ao direito das sucessões, por dizerem respeito à vida privada dos agentes públicos, sob o argumento de que deve ser resguardada, como a de todos os cidadãos.

Não há emendas ao Projeto em pauta.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão decidir terminativamente sobre a presente proposição, consoante previsto nos arts. 90 e 91 do Regimento Interno do Senado Federal.

No que diz respeito à constitucionalidade formal da matéria, cumpre também registrar que compete ao Congresso Nacional dispor privativamente sobre direito processual, nos termos do disposto no art. 22, I, combinado com o art. 48, *caput*, da Constituição Federal.

Quanto à constitucionalidade material, cabe consignar que há diversas normas constitucionais que podem ser utilizadas para dar embasamento à presente proposição.

Assim, o art. 5º, inciso LX, da Lei Maior, estatui que a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem.

Desse modo, a Constituição Federal estabelece a regra da publicidade dos atos processuais, só podendo tal regra ser restringida mediante lei e apenas quando exigido pela defesa da intimidade ou do interesse social.

Acresce informar que tal mandamento é inédito em nossa história constitucional, conforme registra a justificação da presente iniciativa. Até a





Constituição de 1988, a matéria estava disciplinada apenas na legislação infraconstitucional.

Outrossim, a partir da promulgação da Constituição de 5 de outubro de 1988, a lei deve regular expressamente os casos concretos de segredo de justiça.

Por outro lado, há que se fazer referência também ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal, que consagra o princípio da publicidade como um dos princípios cardeais a serem observados pela administração pública e seus agentes.

Desse modo, parece-nos certo que os dispositivos constitucionais referidos conferem fundamento à iniciativa legal sob análise.

Ademais, cabe ponderar sobre a nova redação dada ao inciso IX do art. 93 da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que destaca a prevalência do interesse público à informação sobre o direito à intimidade em matéria processual.

O texto revisado do inciso IX do art. 93 da Lei Maior, pois, confere ampla sustentação constitucional ao projeto de lei de que se trata, ao estabelecer que a lei pode limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado não prejudique o interesse público à informação.

De outra parte, devemos ainda registrar que há outros normativos constitucionais que vão no sentido da defesa da intimidade, da honra e da imagem das pessoas.

Assim, o art. 5º, X, do Estatuto Magno estipula que são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.

Por sua vez, o art. 5º, XII, preceitua que é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas





hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal. (Esse dispositivo encontra-se regulamentado pela Lei nº 9.296, de 1996, a chamada Lei das Interceptações Telefônicas).

Enfim, é certo que a matéria referente a segredo de justiça é complexa e exige ponderação de valores diversos e mesmo contraditórios, todos legitimados pela Constituição Federal.

Todavia, devemos registrar que embora o Estatuto Magno anote que o objetivo do segredo de justiça é preservar a intimidade e defender o interesse social, vemos, frequentemente, nos casos envolvendo agentes públicos, a manipulação desses dados que deveriam permanecer em segredo de justiça por parte de agentes públicos e dos meios de comunicação, configurando os chamados ‘vazamentos seletivos’, com objetivos comerciais, políticos, entre outros.

Desse modo, entendemos como correta a constatação de que o segredo de justiça tem sido muitas vezes ineficaz quanto ao seu objetivo, especialmente quando a investigação recai sobre agentes públicos, resultando que, na prática, tal segredo tem caminhado em sentido exatamente oposto ao seu fundamento de direito, qual seja, proteger a vida privada e a honra dos investigados, até mesmo em razão da presunção de inocência, também garantida pela Constituição.

E, por essa razão, julgamos acertada a conclusão de que a publicidade para toda a sociedade – e não apenas para alguns privilegiados – é medida adequada ao interesse público e mesmo dos agentes públicos que são objeto de investigação.

Além disso, devemos levar em conta que cada vez mais os brasileiros estão rejeitando os segredos de atos dos agentes públicos, como os que dizem respeito às votações secretas neste Congresso Nacional.

Cabe, ainda, consignar que a proposição deixa expresso que a vedação de sigilo ora pretendida não se estende às diligências ainda não concluídas, pois, se assim fosse, qualquer investigação que requiera o acesso a dados reservados do investigado poderia ser inviabilizada.





Todavia, também está expresso no texto do projeto de Lei em pauta que uma vez concluída a diligência, os meios de prova colhidos devem ser imediatamente incorporados aos autos do procedimento investigatório ou processual (art. 2º, § 1º). E para inibir o retardamento de tal incorporação também está expresso que o descumprimento dessa regra caracteriza crime de sonegação de informação, punível com pena de um a quatro anos de detenção e multa (art. 2º, § 2º).

Por outro lado, com o objetivo de garantir a efetividade da justiça, foi efetuada a criminalização da prática de tornar pública ou contribuir para tornar pública a realização de diligência não concluída, igualmente para inibir a ação dos que pretendem fazer tráfico ilícito de informações em prejuízo das investigações (art. 3º).

Ademais, para dar efetividade ao preceito de inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, consoante expresso no art. 5º, X, da Constituição Federal, a proposição corretamente exclui da regra da publicidade os procedimentos investigatórios e processuais referentes ao direito de família e ao direito das sucessões.

De outra parte, embora concordando com o teor da iniciativa, estamos apresentando emenda modificativa do art. 2º do projeto de lei sob análise, para excepcionar da sua aplicação investigado ou co-réu que não seja agente público, na hipótese em que esteja sendo investigado ou processado juntamente com agente público no mesmo procedimento investigatório ou processual.

Por meio de uma segunda emenda, que altera a redação do art. 5º do projeto de lei, também estamos esclarecendo que, por imposição do art. 14, § 11, da Constituição Federal, a ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade regimental e, quanto ao mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 141, de 2012, com as seguintes emendas:





SENADO FEDERAL
GABINETE DO SENADOR SÉRGIO SOUZA

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º, *caput*, do Projeto de Lei do Senado nº 141, de 2012:

“**Art. 2º** Excetuam-se da vedação prevista no art. 1º:

I – as diligências ainda não concluídas;

II – as informações relativas a investigado ou processado que não seja agente público.

.....”

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se a seguinte redação ao art. 5º do Projeto de Lei do Senado nº 141, de 2012:

“**Art. 5º** O disposto nesta Lei não se aplica:

I – aos procedimentos investigatórios e processuais referentes ao direito de família e ao direito das sucessões;

II – às ações de impugnação de mandato eletivo, conforme o disposto no art. 14, § 11, da Constituição Federal.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/13110.14776-67