

PARECER N° , DE 2018

SF/18411.87030-98
|||||

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado 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.*

Relatora: Senadora **LÍDICE DA MATA**

I – RELATÓRIO

Trata-se de examinar, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 141, de 2012, acima ementado.

O PLS em exame contém seis artigos na sua parte normativa e mais a cláusula de vigência, na sua parte final.

O art. 1º está reproduzido, em parte, na ementa do projeto para vedar o segredo *justiça nos procedimentos investigatórios e processuais em que agente público seja investigado ou acusado, não podendo ser omitido ou sonegado do conhecimento público qualquer meio de prova que já tenha sido formalmente incorporado aos autos.*

O *caput* do art. 2º, por sua vez, prevê como exceção à publicidade estabelecida no art. 1º *as diligências ainda não concluídas.*

O § 1º do art. 2º determina que, estando concluída a diligência, os meios de provas colhidos devem ser imediatamente incorporados aos autos do procedimento investigatório ou processual, conforme o caso.

O § 2º, também do art. 2º, caracteriza como crime de sonegação de informação deixar de cumprir o disposto no citado § 1º, ou seja, não incorporar imediatamente aos autos do procedimento investigatório ou processual os meios de provas colhidos na apuração do caso, prevendo para o infrator a pena de um a quatro anos de detenção e multa.

De outro lado, o art. 3º caracteriza como crime contra a inviolabilidade dos segredos de que trata o § 1º-A do art. 153 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) –, incluído pela Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000, que altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e dá outras providências –, quem tornar pública ou contribuir para tornar pública a realização de diligência não concluída, sujeitando o infrator à pena de um a quatro anos de detenção e multa.

O art. 4º preceitua que o indiciamento nos crimes de sonegação de informação e de violação do segredo de justiça de que tratam, respectivamente, os citados § 2º do art. 2º e o art. 3º ocorrerá sem prejuízo da responsabilidade civil e administrativa, ficando o responsável, se servidor público, sujeito à pena de demissão.

O art. 5º excetua da aplicação da lei que decorrer do projeto em exame os procedimentos investigatórios e processuais referentes ao direito de família e ao direito das sucessões.

O art. 6º define como agente público, para os fins da lei que decorrer do projeto, quem detenha vínculos com a administração pública, seja como agente administrativo – o servidor público em sentido estrito –, seja como agente político, de que é exemplo mais destacado o detentor de mandato eletivo.

Por último, o art. 7º veicula a usual cláusula de vigência de entrada em vigor da lei que decorrer do projeto na data de sua publicação, determinando, ademais, a sua aplicação *aos procedimentos investigatórios e processuais em curso.*

O projeto é justificado ao longo de cinco folhas (às fls 2/6), onde o seu autor, inicialmente, exprime *que não deve caber segredo de justiça em investigações nas quais estão envolvidos agentes públicos.*

Alude o autor ao disposto no inciso LX do art. 5º da Lei Maior que estabelece a observância, como regra geral, do princípio da publicidade para os atos processuais, exceto *quando a defesa de intimidade ou o interesse social o exigirem.*

Para o autor, *a lei deve regular expressamente os casos em que deve haver o segredo de justiça*, o qual, com o advento da Carta de 1988, *não está mais sujeito à discricionariedade da autoridade judicial.*

Aduz, ainda, o proponente do projeto a seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em matéria de procedimento investigatório: *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).

Menciona, ademais, *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.*

Observa também o autor do projeto em seu arrazoado que o vazamento de informações sigilosas nos procedimentos investigatórios e processuais que envolvam agente público constitui prática comum nos tempos atuais, tornando ineficaz o segredo de justiça.

O PLS em exame foi apresentado na Legislatura próxima passada, sendo, inicialmente, distribuído ao então Senador SÉRGIO SOUZA, o qual chegou a apresentar relatório *com voto pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, quanto ao mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 141, de 2012, com duas emendas que apresenta*. Contudo, o seu relatório não chegou a ser apreciado pela CCJ.

Ainda ao final daquela Legislatura, em 2014, o PLS foi distribuído ao Senador Eunício Oliveira para a apresentação de relatório a respeito. Contudo, encerrou-se a Legislatura sem que tivesse havido a manifestação do Relator. Já no início na atual Legislatura 2015-2019, a matéria voltou a ser distribuída para o Senador Eunício Oliveira, o qual apresentou o seu relatório, concluindo pela aprovação do Projeto, nos termos do Substitutivo que apresentou.

A matéria ainda voltou ao então relator para reexame, tendo Sua Excelência apresentado relatório, reafirmando os termos do anterior, inclusive a sua conclusão pela aprovação do PLS. Todavia, a CCJ não chegou a deliberar sobre a manifestação do Senador Eunício Oliveira.

Ao deixar de integrar esta Comissão para assumir a Presidência desta Casa, coube a nós a incumbência de emitir o relatório sobre o PLS nº 141, de 2012.

O Projeto não recebeu emendas no quinquídio regimental.

II – ANÁLISE

Inicialmente, devemos observar que não houve fato superveniente à apresentação do relatório do Senador Eunício Oliveira que nos antecedeu no exame do PLS nº 141, de 2012, que justifique a sua alteração para a apreciação da CCJ, não havendo, assim, razão para que os seus termos e conclusão não sejam por nós adotado.

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 aos aspectos constitucionais da matéria examinada, ressaltamos que o segredo de justiça é assunto de alta complexidade que requer ponderação de valores jurídicos diversos e mesmo contraditórios que envolvem direitos humanos fundamentais. Todavia, entendemos que a razão expressa na Lei Maior para ocorrer o segredo de justiça é a preservação da intimidade e o resguardo do interesse social.

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.

SF/18411.87030-98

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 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.

SF/18411.87030-98

Em que pese ser o objetivo do segredo de justiça estabelecido na Lei Fundamental a preservação da intimidade e a defesa do 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.

Ademais, 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 requeira o acesso a dados reservados do investigado poderia ser inviabilizada.

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 prevê-se 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, o projeto estabelece 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).

A proposição corretamente exclui da regra da publicidade os procedimentos investigatórios e processuais referentes ao direito de família e ao direito das sucessões, de modo a 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.

Concordamos, assim, com o mérito do projeto. Entretanto, com o objetivo de promover o seu aperfeiçoamento, reconhecemos a necessidade de incorporar as duas emendas contidas no relatório que foi apresentado pelo relator que nos antecedeu, mas que não foi apreciado por esta Comissão, com o objetivo de:

a) excepcionar da sua aplicação o investigado ou o correú que não seja agente público, na hipótese em que esteja sendo investigado ou processado juntamente com agente público no mesmo procedimento investigatório ou processual; e,

b) prever a tramitação em segredo de justiça da ação de impugnação de mandato, face à imposição do art. 14, § 11, da Constituição Federal.

Também fazemos ressalva quanto à redação e à organização dos dispositivos do projeto, exigindo, assim, o oferecimento de substitutivo que facilite a apresentação de um texto integral de proposição em que sejam observadas a clareza da redação em ordem direta e a melhor correlação entre os seus dispositivos.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade regimentalidade e, quanto ao mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 141, de 2012, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº - CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 141, DE 2012

Veda o segredo de justiça nos procedimentos investigatórios e processuais em que agente público seja investigado ou acusado e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Nos procedimentos investigatórios e processuais em que agente público seja investigado ou acusado é vedado o segredo de justiça, não podendo ser omitido ou sonegado do conhecimento público qualquer meio de prova que já tenha sido formalmente incorporado aos autos.

§ 1º Excetuam-se da vedação prevista no *caput* deste artigo as diligências ainda não concluídas e as informações relativas a investigado ou processado que não seja agente público.

§ 2º Comete o crime tipificado no art. 153, § 1º-A, do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), ficando sujeito à respectiva pena, quem tornar pública ou contribuir para tornar pública a realização de diligência não concluída.

Art. 2º Concluída a diligência, os meios de prova colhidos devem ser imediatamente incorporados aos autos do procedimento investigatório ou processual, conforme o caso.

Parágrafo único. O descumprimento do disposto no *caput* deste artigo caracteriza crime de sonegação de informação, punível com pena de um a quatro anos de detenção e multa.

Art. 3º O indiciamento nos crimes previstos no § 2º do art. 1º e no parágrafo único do art. 2º ocorrerá sem prejuízo da responsabilidade civil e administrativa, ficando o responsável, se servidor público, sujeito à pena de demissão.

Art. 4º O disposto nesta Lei não se aplica aos procedimentos investigatórios e processuais referentes às ações de impugnação de mandato eletivo, conforme o disposto no art. 14, § 11, da Constituição Federal, ao direito de família e ao direito das sucessões.

Art. 5º Para os fins desta Lei 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.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se aos procedimentos investigatórios e processuais em curso.

Sala da Comissão,

, Presidente

Senadora Lídice da Mata, Relatora