

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

CONSULTA Nº 26, DE 2012

Consulta solicitando orientação à Mesa a respeito de fornecimento de cópias de documentos de origem externa recebidos em atendimento à requisição desta Comissão (de Fiscalização Financeira e Controle), decorrentes de aprovação de proposição pelo Colegiado deste órgão.

Autor: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle / Presidência da Câmara dos Deputados

Relator: Deputado Fábio Trad

I - RELATÓRIO

A Comissão de Fiscalização Financeira e Controle desta Casa, no exercício das atribuições que lhe são conferidas pelos arts. 32, IX, 60 e 61 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e de acordo com os arts. 70 e 71 da Constituição Federal, aprova requerimentos ou relatórios de Propostas de Fiscalização e Controle, em virtude dos quais recebe informações externas, destinadas unicamente à Comissão e que são utilizadas pelos seus membros em seus relatórios ou outros atos fiscalizatórios ou legiferantes.

Os expedientes recebidos são noticiados em reunião da Comissão. Aos documentos sigilosos, é dado acesso aos parlamentares mediante procedimentos que resguardam o sigilo da informação, nos termos do que determinam o § 4º do art. 61 e o § 5º do art. 98 do Regimento Interno e a Resolução n. 29, de 1993. Os documentos não sigilosos permanecem na Comissão, com disponibilidade de acesso aos parlamentares e cópia enviada ao Deputado autor do Requerimento que solicitou a informação ou ao Relator da Proposta de Fiscalização e Controle.

No exercício da referida competência fiscalizatória, entre abril e outubro de 2011, a Comissão aprovou os requerimentos nºs 37, 52, 53, 181 e 200/2011, solicitando:

- ao Ministério Público do Estado do Paraná informações a respeito do caso Dígitro;
- ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina cópias do inquérito civil público e policial concernentes ao caso;
- à Polícia Federal informações a respeito dos procedimentos adotados nas sindicâncias e cópias dos respectivos inquéritos;
- ao Tribunal de Contas da União e à Controladoria Geral da união informações acerca das compras com recursos federais e respectivos processos de licitação envolvendo a empresa Dígitro Tecnologia Ltda., realizando-se auditorias;
- ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF do Ministério da Fazenda informações acerca de informações financeiras envolvendo a empresa Digipro Tecnologia Ltda.;
- o convite de Procurador da Fazenda licenciado e do Diretor da Dígitro, para prestar esclarecimentos sobre o caso.

Em fevereiro e março de 2012, o Presidente da Comissão recebeu solicitações de acesso a – e fotocópias de – o material investigativo da Comissão com relação a denúncias relativas ao Sistema Guardiã, de propriedade da empresa Dígitro e utilizado pela Polícia Federal em procedimentos de interceptações telefônicas, incluindo suposto laudo pericial que indicaria a manipulação do sistema e dos áudios telefônicos, advindo de processo judicial oriundo da Operação Cartada Final. Os solicitantes identificaram-se como advogados dos réus na referida Operação Cartada Final, motivo pelo qual teriam interesse nas cópias e não haveria necessidade de manutenção do sigilo.

O Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle solicitou orientação da Presidência da Casa/Secretaria Geral da Mesa a respeito da competência ou faculdade da Comissão de disponibilizar a terceiros cópias dos documentos recebidos a pedido, entre os quais “*inquérito policial em curso, processo judicial em andamento, processo do Tribunal de Contas da União em face de fiscalização, nos termos do § 1º do art. 61 do RICD e inciso IV e VII do art. 71 da CF e processo investigativo em curso*”.

O processo foi remetido à Consultoria Legislativa, cujo Diretor apontou a competência exclusiva da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para o deslinde da matéria, à vista do que dispõe o art. 32, IV, “c” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O processo foi então numerado como Consulta do Presidente da Câmara dos Deputados à CCJC, e fui designado Relator no último dia 23 de maio.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 32, IV, “c” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é da competência desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados manifestar-se sobre “*assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão, ou em razão de recurso previsto*” no mesmo Regimento.

O direito de acesso à informação é um instituto próprio dos regimes democráticos. Constitui tema recente (surgido nos Estados Unidos, na década de 60) e é um direito fundamental que, na lição de Canotilho, abrange três níveis: o direito de informar, o direito de se informar e o direito de ser informado (J.J. Gomes Canotilho. In: Direito Constitucional. 5ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1992). Há liberdade de informação quando se verifica a livre circulação de informações e o livre acesso às fontes de informações (Pinto Ferreira. In: Comentários à Constituição Brasileira. São Paulo: Saraiva, 1989). Assim, o direito à informação consiste no direito de ter acesso aos fatos.

O direito de ser informado possui caráter bilateral e somente pode ser afirmado quando o ordenamento jurídico atribua a determinada pessoa ou órgão o dever de informar. Nos termos do art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal de 1988, apenas os órgãos públicos têm o dever de municiar os cidadãos com as informações que pretendam, de seu interesse particular, coletivo ou geral, salvo aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. São, no entanto, invioláveis “a vida privada, a honra e a imagem das pessoas” (CF, art. 5º, X) e “o sigilo da correspondência e das comunicações” (CF, art. 5º, XI).

O binômio (direito-dever) busca possibilitar ao cidadão exercer um efetivo controle sobre a atuação estatal, que obedece, entre outros, ao princípio da publicidade (CF, art. 37).

Nem a transparência nem a proteção de dados são absolutas e, nesse contexto, é fundamental encontrar um ponto de equilíbrio, pois, na verdade, o acesso à informação e as suas restrições devem ser sempre orientados pelo interesse público, que tanto pode prestar-se à publicidade quanto ao sigilo.

Há, portanto, pedidos abusivos, contrários ao interesse público, que levam a Administração a uma hipótese de antinomia real. De um lado, deve atender a princípios e regras relativos à publicidade e transparência da Administração e, de outro, princípios e regras relativos à privacidade e à intimidade, ao interesse público e à vedação de atos desviados da finalidade legal.

A integração das normas constitucionais em aparente conflito deverá ser feita por meio hermenêutica corretiva-equitativa, guiada pela interpretação sistemática e tendo-se presentes as circunstâncias do caso concreto e os valores sociais envolvidos. O aplicador escolherá a norma mais justa e, portanto, a única resposta correta para o caso real.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já assentou que “a publicidade e o direito à informação não podem ser restringidos com base em atos de natureza discricionária, **salvo quando justificados, em casos excepcionais**, para a defesa da honra, da imagem e da intimidade de terceiros ou quando a medida for essencial para a proteção do interesse público.” (STF – Segunda Turma – RMS 23.036-RJ – Rel. original Min. Maurício Corrêa – Rel. p/ acórdão Min. Nelson Jobim – j. 28.3.2006 – DJ 25.8.2006, p. 00067 – RTJ 199/225).

São requisitos para o exercício do direito de informações, portanto, a determinação do objeto, a legitimidade e interesse no pedido, a razoabilidade do pedido e a ausência de abuso de direito, a ausência de sigilo, e o respeito à privacidade, intimidade, honra e imagem.

Dessa maneira, a Administração pode e deve manter sigilo acerca de determinados dados, fazendo valer o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. José Luiz Levy, em artigo intitulado “Das Restrições ao Pedido de Informações a Órgão Público” publicado na Revista Eletrônica de Direito do Estado, n. 17, jan./mar 2009, afirma a propósito:

“Não deve a autoridade administrativa, portanto, atender pedido de informação a respeito de atos declarados prévia e justificadamente como sigilosos, tais como, em princípio: os imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado (art. 5º, XXXIII, da CF); **os ligados a investigações no interesse público**, como processos disciplinares e inquéritos policiais; os relativos a retificação de dados (art. 5º, LXXII, “b”); os decorrentes de processos judiciais sob sigilo de justiça (art. 93, IX e 5º, LX); as votações secretas do Poder Legislativo”.

Ressalta também o referido autor que “a autoridade deverá ter cuidado na prestação de informações que possam **mesmo indiretamente** violar o sigilo, pois poderá causar graves ofensas a interesses públicos e privados, e em certas hipóteses caracterizar inclusive o crime tipificado no art. 154 do Código Penal”.

O constitucionalista José Afonso da Silva aduz que a segurança da sociedade refere-se a situações internas que assegurem a ausência de conflitos que ponham em risco a ordem pública. Acrescenta, como possíveis hipóteses dessa situação, “questões de segurança pública, **o interesse na apuração de delitos**, o interesse da defesa civil e da solução de conflitos sociais” (In: Comentário Contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 129).

Mesmo a recentíssima lei de acesso às informações públicas, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que entrou em vigor em 16 de maio de 2012, dispõe caber aos órgãos e entidades do poder público assegurar a proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade,

autenticidade e integridade (art. 6º, II) e a **proteção da informação sigilosa** e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e **eventual restrição de acesso** (art. 6º., III). Nos termos do art. 7º, inciso IV, o acesso à informação compreende, entre outros, os direitos de obter **informação primária**, íntegra, autêntica e atualizada. O art. 23, inciso VII, garante o sigilo de informações que **possam comprometer atividades de inteligência**, bem como de **investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações**. O art. 32 define como conduta ilícita a ensejar responsabilidade do agente público divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal.

Assim, o fornecimento de informações e cópias de documentos requer sempre extremo cuidado do agente público. Não é por outra razão que o Ato da Mesa nº 85, de 16 de agosto de 2006, define ser da **competência exclusiva do Presidente da Câmara dos Deputados** responder a requerimento de informações, certidões e outros documentos formulado pelos titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, pelos Ministros de Estado, pelos integrantes da Comissão Diretora do Senado Federal e pelos Presidentes de suas Comissões Permanentes e Temporárias, pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União, e pelos órgãos integrantes do Ministério Público e demais órgãos e membros do Poder Judiciário, inclusive quando se tratar de fornecimento de documentos e informações concernentes a atos praticados no âmbito administrativo.

O art. 2º da referida norma ressalta que, quando demandados por informações, os demais órgãos administrativos da Câmara dos Deputados limitar-se-ão, em suas respostas, a elucidar sobre a **necessidade de a solicitação ser encaminhada à Presidência**.

Se é assim o procedimento com relação aos pedidos de agentes políticos, da mesma maneira devem ser os procedimentos relativos aos pedidos de particulares.

Dispondo sobre o acesso e fornecimento de cópias de documentos arquivados no Centro de Documentação e Informação referentes a Requerimento de Informação e Indicação, a Portaria nº 55, de 13 de abril de 2011, determina, expressamente, que “a solicitação apresentada por terceiros será previamente autorizada pelo Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados”.

Ou seja, mesmo o acesso a documentos já arquivados no CEDI depende de análise de conteúdo, a ser realizada por integrante da Mesa Diretora da Casa.

Veja-se que o pedido de acesso e fornecimento de cópias refere-se a material investigativo e procedente de inquérito policial em curso, de processo judicial em andamento e de fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas da União. O fornecimento de tais cópias e a consequente publicização dos atos pode violar sigilo necessário ao sucesso das investigações ou fiscalizações em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações. Se os documentos são de origem externa, os requerentes deverão buscar suas fontes primárias, únicas capazes de avaliar a conveniência e oportunidade do fornecimento das cópias. Principalmente, uma vez que são advogados, a quem a lei garante acesso aos autos até mesmo de inquéritos e processos em segredo de Justiça.

Entendemos que a Câmara dos Deputados **não deve fornecer tais cópias, que devem ser buscadas nas fontes primárias.**

Ainda que assim não o fosse, entendemos que pedidos de cópias de documentos não devem ser dirigidos diretamente aos Presidentes de Comissões, mas à Mesa Diretora da Casa, **a quem caberá decidir sobre a conveniência e a oportunidade do fornecimento de informações em cada caso concreto.**

É como votamos.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado FABIO TRAD
Relator