

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

CONSULTA Nº 01, DE 2003

Solicita a manifestação da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação acerca da obrigatoriedade da Comissão Especial de Documentos Sigilosos atender pedidos de Órgãos dos Poderes Judiciário, Executivo e do Ministério Público para o envio de documentos sigilosos produzidos ou recebidos por Comissões Parlamentares de Inquérito que não concluíram os seus trabalhos.

Autor: Comissão Especial de Documentos Sigilosos

Relator: Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh

I - RELATÓRIO

Vem, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, nos termos do art. 32, III, c, do Regimento Interno, a Consulta em epígrafe, de autoria da Comissão Especial de Documentos Sigilosos, com o objetivo de saber se os documentos coligidos por Comissão Parlamentar de Inquérito, que não concluiu seus trabalhos, podem ser encaminhados, mediante solicitação, ao Poder Judiciário, ao Poder Executivo e também ao Ministério Público.

A Consulta, de maneira essencial, dispõe:

“... vem recebendo [a Comissão Especial] expedientes de órgãos dos Poderes Judiciário e Executivo e do Ministério Público solicitando cópias de documentos sigilosos constantes dos autos de comissões parlamentares de inquérito que não concluíram seus trabalhos, a exemplo da CPI CBF/NIKE.

Há casos, porém, que, ao deixarem de votar, o

relatório final, as CPI se extinguem sem concluir os seus trabalhos. Em tal hipótese, transfere-se para a Mesa da Câmara dos Deputados a confidencialidade dos documentos sigilosos.

À Vista do exposto, consulto:

*Considerando a existência de decisão anterior dessa Comissão quanto ao acesso aos documentos externos obtidos por quebra de sigilo (Consulta nº 04, de 1995), **“deve a Comissão Especial de Documentos Sigilosos atender a solicitações recebidas de órgãos dos Poderes Judiciário e Executivo ou do Ministério Público de envio de cópias de documentos sigilosos produzidos ou recebidos por comissões parlamentares de inquérito que não concluíram os seus trabalhos?”** (Grifos do autor.)*

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Para analisar a matéria, faz-se necessário, em primeiro lugar, recuperar os termos em que foi respondida a Consulta nº 04 de 1995, quando a mesma Comissão Especial de Documentos Sigilosos buscava orientação sobre como proceder quando o Poder Judiciário e o Ministério Público, buscando amparo no art. 38 da Lei nº 4.595, de 1964, solicitavam documentos recebidos pela Câmara dos Deputados por força dos trabalhos das CPIs aqui realizadas.

Nesse sentido, duas manifestações, naquela oportunidade, merecem a nossa consideração. A primeira, da lavra do então Deputado Jarbas Lima, que, em voto separado observou:

*Os documentos sigilosos, relativamente ao art. 38 da Lei nº 4595/64, vêm, via de regra, a Câmara dos Deputados por força dos trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito, na justa medida em que estas, graças ao art. 58, § 3º da Constituição Federal, têm ... **“poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”**... (dispositivo reproduzido no caput art. 35 do Regimento*

Interno). Neste particular, nem as Comissões Permanentes, entre as quais temos de volta a de Fiscalização e Controle, que ressurgiu graças à Resolução nº 77, de 19 de janeiro de 1995, têm poder para propor a quebra de sigilo. (Sem adentrarmos no mérito de ter sido a Lei nº 7295, de 19 de dezembro de 1984, que “Dispõe sobre o processo de fiscalização pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo e os da administração indireta”, recepcionada pela nova constituição, o seu § 4º, do art. 4º, menciona apenas que os documentos tidos como sigilosos deverão ter esta classificação observada sob pena de responsabilidade, não alcançando os documentos assim classificados que são objeto específico de outra norma legal, inclusive com foros de Lei Complementar, como é o caso da Lei 4595/64. Aliás, a Lei 7295/84 não especifica nem de que forma, isto é, através de que quorum a Comissão de Fiscalização poderia decidir sobre a quebra de sigilo.)

*Na verdade, a quebra de sigilo pela CPI se faz em vista da investigação ...“**para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores**” (§ 3º, do art. 58 do texto constitucional, assim também reproduzido no caput do art. 35 do Regimento). Deste modo, a quebra se faz em função da apuração específica de um fato tido como de grande repercussão nacional. A partir desta apuração é que são constituídos os autos da CPI, com a eleição dos documentos tidos como relevantes, autos estes que preservarão a classificação sigilosa atribuída a quaisquer documentos e com base nos quais estes poderão ser encaminhadas ao Ministério Público para as providências cabíveis. Os documentos não utilizados especificamente para tal fim, hoje amontoam o arquivo da Biblioteca da Câmara.*

*A própria Lei nº 4595/64 e o próprio Relator, Deputado Régis de Oliveira, entendem que foi recepcionada pela nova Constituição com status de Lei Complementar (“passa a vigorar com força de lei”, nas palavras de Celso Ribeiro Bastos, ao comentar a ausência de norma editada posteriormente à promulgação do art. 192 da Constituição), dispõe no seu § 1º que “As informações e esclarecimentos ordenados pelo Poder Judiciário, prestados pelo Banco Central do Brasil ou pelas instituições financeiras, e a exibição de livros e documentos em juízo, se revestirão sempre do mesmo caráter sigiloso, **só podendo a eles ter acesso as partes legítimas na causa, que deles não poderão servir-se para fins estranhos à mesma.**”*

Duas hipóteses se me afiguram em relação aos documentos trazidos para o bojo de uma CPI: em primeiro lugar, os que são utilizados para a formação dos seus autos e que, efetivamente, devem ficar arquivados na Casa, na justa medida em que consagram um trabalho desenvolvido por órgão legislativo. Em relação a estes documentos, além do arquivo, a Câmara é quem poderia dar destinação outra, dentre as previstas no art. 37 do Regimento Interno, ou seja, nenhum outro Poder poderia aspirar ingerência alguma na sua destinação.

A segunda hipótese diz respeito àqueles documentos outros sigilosos que, contudo, não foram aproveitados pela CPI. Ora, se ao Judiciário todas as cautelas são tomadas para preservar o sigilo das informações obtidas por força do art. 38 da Lei nº 4595/64, ou seja, o resguardo só pode ser violado pelas partes legítimas da causa e exclusivamente para os fins desta (§ 1º), por que os documentos trazidos pelas CPIs e por elas não relevados como de importância (não pertencentes aos seus autos) ficarão franqueados à consulta judiciária ou eventualmente ao “parquet”? No meu modo de ver, tais “sobras” deveriam ser, caso de documentos originais, devolvidos ao órgão que os forneceu, e, caso se tratassem de cópias, inutilizados, sob pena de a Câmara dos Deputados passar a funcionar como arquivo de apoio das investigações processadas em Juízo. Em outras palavras, documentos que são caracterizados como sigilosos, e para os quais a quebra desta classificação se faz pela CPI com toda a cautela legal (inclusive constitucional), com fim específico para apuração de fato determinado, depois de não aproveitados ficariam à mercê de solicitações externas de outra natureza, motivadas sabe-se lá por que razões. A Câmara não deve se prestar ao papel de arquivista de outro Poder ou instituição.

Suponhamos, por absurdo (mas os absurdos em política não são raros), que uma CPI fosse constituída depois de uma longa pressão política de um grupo para apurar fato ilícito supostamente praticado por uma autoridade pública. Depois dos trâmites normais, a CPI chega a conclusão de que nada fora praticado por tal autoridade no seu exercício público. Pergunto: os documentos não pertencentes aos autos deveriam permanecer nos arquivos da Câmara a título de quê? À espera de que os adversários políticos da referida autoridade requeressem, via a boa-fé do Judiciário ou do Ministério Público (não quero aqui entrar no mérito de quem poderia ou não ter acesso aos documentos), para que continuassem a fustigá-la? A Câmara dos Deputados, neste caso, seria a guardiã de documentos que não mais lhe

dizem respeito, uma vez que a investigação política que lhe coube se exaurira?

De fato, a utilização específica do documento também encontra amparo sistêmico no § 5º do art. 98 do estatuto interno da Casa, que reforça o cuidado para com as informações reservadas, onde se utiliza apenas o verbo “ler”, após o que os documentos serão lacrados. (Se um Deputado solicita as informações, estas lhe serão lidas, de maneira intransferível e particular pelo próprio Presidente da Casa, donde o cuidado exigido.)

(...)

Enfim, sob este ponto de vista, a prudência exige cuidado com a vontade de franquear o resultado da investigação parlamentar a outrem que não o próprio Poder Legislativo. Este não pode servir de estrada intermediária da investigação levada a efeito por outrem: se a quebra do sigilo bancário e fiscal é uma exceção, devemos interpretar com cautela as normas que lhe se aplicam, de maneira até restritiva, no sentido de, uma vez alcançado o desiderato nelas estabelecido, que a situação anterior se reestabeleça, de forma a diminuir-se a agressão à privacidade alheia.

(...)

Isto posto, tenho por conclusões:

I – Os documentos trabalhados pelas CPIs, oriundos da quebra de sigilo efetuada sob os auspícios do art. 38 da Lei nº 4595/64, mas que não foram aproveitados na constituição dos seus autos ou na remessa a quem de direito face às providências possíveis estipuladas no art. 37 do Regimento Interno, deverão ter a seguinte destinação:

I.1 – Devolução ao órgão que os tiver enviado à Câmara, em se tratando de originais;

I.2 – Destruição, em se tratando de cópias;

II – Se ainda nos autos arquivados da CPI houver documento sigiloso, este estará indisponível a autoridades outras que não os próprios parlamentares e, mesmo assim, observado o § 5º do art. 98, cumulado com os arts. 246, III e IV do Regimento Interno e incisos V e X, do art. 5º da Constituição Federal;

.....

Em segundo lugar, fruto de uma profunda discussão realizada no bojo da Comissão, foi designado o Deputado Ibrahim Abi-Ackel, cuja posição vem, desde então, norteando os trabalhos da Comissão Especial no

tocante aos documentos colhidos pelas CPIs atinentes ao Sigilo Bancário e Fiscal. Vale a pena reproduzir os argumentos de Sua Excelência:

II - VOTO

Não encontro razão ou fundamento que autorize ou imponha à CÂMARA DOS DEPUTADOS, a entrega ou liberação de documentos de natureza sigilosa de que seja depositária, ao Poder Judiciário ou por requisição ou solicitação do duto Ministério Público.

Observo, data vênia, que há em princípio uma incoerência quanto à requisição a esta Casa, de documentos que foram recolhidos por força da autorização do art. 38 da Lei nº 4.595/64, isto porque tem igual atribuição o Poder Judiciário para buscá-los na própria fonte. Igual se diga quanto ao Ministério Público que tem expressivos poderes e a via natural da Jurisdição para produzir prova, dispensando-nos de uma postura de posta restante ou caixa postal de documentos sigilosos.

Como disse, a CÂMARA, nesse particular, no uso de suas atribuições constitucionais, recolhe documentos de natureza sigilosa destinados à apuração de fatos em tese ilícitos e sua remessa ao Ministério Público se fará, se for o caso (art. 58, § 3º), para a promoção da “responsabilidade civil ou criminal dos infratores”.

Pelas razões expostas, esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação responde à Consulta nº 04, de 1995, afirmando que sendo esta Casa depositária de documentos obtidos, no uso de suas atribuições, pela quebra do sigilo bancário (art. 38 da Lei nº 4.595/64) e que informam seus estudos ou investigações, não são disponíveis para requisições pelo Poder Judiciário ou Ministério Público que são titulares de vias próprias para obtê-los em suas fontes primárias.

Do exposto cumpre observar que ao Legislativo é deferido um poder fiscalizatório, mas, no caso das CPIs, tal atribuição se encontra revestida de caráter excepcional, uma vez que tais comissões absorvem “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (Constituição Federal, art. 58, § 3º). Assim, não constitui uma função congressional típica a investigação de cunho político–criminal com poderes inerentes ao Judiciário, razão pela qual a Constituição e o Regimento Interno determinam que seja observado um prazo certo para a conclusão dos trabalhos, que, aliás, devem se fazer sobre fato determinado. Como não constitui função própria, essencial do Poder Legislativo, é que o Constituinte a concedeu com restrições (objeto e tempo), para que, em

última análise, termine, quanto antes, a tarefa com o menor nível de constrangimento possível à sociedade, evitando-se a violação à “intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas”, o que a Constituição Federal (art. 5º, X) repugna de maneira veemente.

Portanto, para efeito daqueles documentos sigilosos de natureza bancária e fiscal em poder da Câmara dos Deputados, oriundos dos trabalhos de CPI que concluíram os seus trabalhos, temos abrigo procedimental no parecer exarado na Consulta nº 04 de 1995: tais documentos são indisponíveis mesmo para requisições do Poder Judiciário e do Ministério Público, que têm competência constitucional ou legal para obtê-los diretamente “em suas fontes primárias” como bem delimitou o Deputado Ibrahim Abi-Ackel.

Na hipótese que agora analisamos a questão que se impõe é a de saber se os documentos sigilosos de CPI que não concluiu os seus trabalhos, isto é, que não teve um parecer aprovado pelo seu Plenário, poderiam ser remetidos ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e também assim a outros órgãos do Poder Executivo que não aqueles que detêm a guarda original.

Para o seu deslinde, se impõe o raciocínio: se, no tocante ao sigilo bancário e fiscal, prevalece o entendimento da indisponibilidade dos documentos mesmo quando a CPI concluiu os seus trabalhos, ou seja, quando houve consenso da maioria, senão totalidade dos seus membros, de forma a caracterizar um posicionamento político sobre o fato investigado, mais fortes ainda são as razões para torná-los indisponíveis quando nem mesmo um parecer final foi apresentado que viesse arrematar um posicionamento definitivo sobre a matéria. Neste caso, a inexistência de conclusão, a falta de uma definição sobre os fatos investigados, demonstra a ausência de um juízo majoritário, inclusive, no tocante a que providências deveriam ser tomadas ao final dos trabalhos. Não há, nesta hipótese, nem mesmo uma deliberação sobre o fato determinado que ensejou a investigação.

Sob o ponto de vista lógico – e aí a lógica pode ser amparada pela realidade política do nosso parlamento – há CPIs constituídas, que, por força da competência constitucional, legal e regimental, obtiveram uma gama de documento sigilosos, mas, por razões políticas circunstanciais, não levaram o trabalho adiante, deixando, entretanto, um legado documental expressivo. Ora, se a conveniência política da investigação se desfez, se não há

mais interesse, por falta de oportunidade, ou mesmo porque os fatos foram aclarados por outros meios, caracteriza-se, ao nosso ver, a desconstituição da CPI e o restabelecimento da situação anterior. Não se formaram os autos, a colheita probatória, como procedimento basilar para atribuição de responsabilidade criminal, foi seccionada. Houve, a bem da verdade, uma ruptura entre o entendimento original, que justificou a instalação da CPI, e a atribuição de responsabilidade que, agora, fora da CPI, o Ministério Público ou o Judiciário pretendem realizar por razões de outra ordem – certamente não políticas -, alheias, portanto e nesse particular, à atribuição congressional.

É certo, como ficou notório, que a CPI da CBF/NIKE realizou profundas investigações, que propiciaram, ao Relator, a elaboração de um substancioso parecer, mas, por circunstâncias que não nos cabe nessa oportunidade avaliar, não houve votação e, dessa feita, não houve a definição política sobre a procedência dos fatos investigados e sobre a atribuição de responsabilidade.

Poderíamos indagar: caberia, à Câmara dos Deputados, a incumbência de encaminhar tais documentos, por exemplo, ao Poder Judiciário? Funcionaríamos também como Juízes avaliando que documentos encaminhar, qual a relevância do seu teor de forma a favorecer a responsabilização de um cidadão e não a de outro? Os documentos oriundos de uma requisição por força constitucional, legal e regimental para balizar a atividade da CPI – que agora não mais existe – deverão estimular o constrangimento social pela ação da Casa?

Cremos que o Poder Judiciário, o Ministério Público e eventualmente alguns órgãos do Poder Executivo, que não os detentores dos documentos originais, diante da motivação própria que lhes diz respeito, devem tomar as providências cabíveis para buscar estes documentos em sede outra que não a Câmara dos Deputados.

Por conseqüência, e em conclusão, entendemos que a Comissão Especial de Documentos Sigilosos não deve tornar disponíveis documentos sigilosos produzidos ou recebidos por comissões parlamentares de inquérito que não concluíram os seus trabalhos.

Sala da Comissão, em 07 de outubro de 2003.

Deputado LUIZ EDUARDO GREENHALGH
Relator

2003_3502Luiz Eduardo Greenhalgh