

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 2.630, DE 2007

(MENSAGEM Nº 747/2006)

Aprova o texto do Acordo para a Proteção de Informação Classificada entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, assinado na cidade do Porto, em 13 de outubro de 2005.

Autora: Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

Relator: Deputado CARLOS BEZERRA

I - RELATÓRIO

O Senhor Presidente da República submeteu ao Congresso Nacional, nos termos dos arts. 49, I e 84, VIII da Constituição Federal, a Mensagem nº 747, de 2006, acompanhado de exposição de motivos do Senhor Secretário Geral do Ministério das Relações Exteriores, na condição de Ministro de Estado interino. A mensagem solicita a ratificação pelo Poder Legislativo do texto do Acordo para a Proteção de Informação Classificada entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, assinado na cidade do Porto, aos 13 dias do mês de outubro do ano de 2005.

A matéria foi remetida à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional que, em voto da lavra do Deputado Júlio Delgado, concluiu unanimemente pela aprovação da mensagem, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo ora em exame.

É o relatório.



930B04DF30

II - VOTO DO RELATOR

Na forma do art. 32, IV, “a”, em concomitância com o art. 139, II, “c”, do Regimento Interno desta Casa compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestar-se acerca da constitucionalidade, juridicidade e da técnica legislativa das proposições sujeitas à apreciação da Câmara dos Deputados.

A exposição de motivos do Sr. Ministro de Estado das Relações Exteriores, interino, lembra que: “o referido acordo tem como objetivo estabelecer regras aplicáveis a todos instrumentos que prevejam a transmissão de informação classificada” ou seja troca de documentos considerados como segretos, confidenciais ou reservados. Esclarece, ainda, a exposição de motivos que: “ficam excluídas, porém, informações decorrentes da cooperação direta entre serviços de informação”.

Como já foi anteriormente dito, a proposição em tela visa proporcionar um instrumento jurídico que propicie a troca de documentos considerados sigilosos entre o Brasil e Portugal. Para que bem possamos avaliar a questão, alguns conceitos jurídicos deveriam ser resgatados, o primeiro dos quais é justamente o de “documento”.

Gildo dos Santos, em seu livro “*A Prova no Processo Civil*” (São Paulo, 1975, pág. 68) define documento como toda representação material, destinada a reproduzir, de modo permanente, o pensamento humano. E, com efeito, é o documento – provindo de “*documentum*”, do verbo “*docere*”, que significa ensinar, mostrar, indicar – a coisa que contém a virtude de fazer conhecer outra coisa; ou, por outras palavras “coisa representativa de um fato e destinada a fixá-lo de modo permanente e idôneo” (cf, Moacyr Amaral Santos, *Primeiras Linhas de Direito Processual Civil*, 3ª. ed. São Paulo, 1977, vol. 2, pág. 338).

Esse, por certo, é o sentido restrito do vocábulo. Daí, o



valermo-nos, também, para melhor fixá-lo, da doutrinação de Lopes da Costa (*Direito Processual Civil Brasileiro*, 2ª. ed., Rio de Janeiro, 1959, vol. 3, pág. 117), segundo a qual, enquanto, genericamente considerado, documento é “toda coisa material que sobre a atividade humana deixa vestígios, imprimindo-lhes sinais, para transmitir determinados conhecimentos”; *stricto sensu*, define-se o documento “pelo fato de a representação se fazer pela escrita, por sinais da palavra falada, nas escrituras fonéticas, como é a nossa”. Opõe-se o conceito, aqui – complementar – ao de “monumento (*monere* – também instruir), em que a representação do conhecimento a transmitir se faz alegoricamente, simbolicamente”.

No caso em tela o termo deve ser tomado em um sentido mais largo pois o artigo 3º, alínea “a” do acordo em exame declara que a “informação classificada designa a informação, os documentos e materiais, independentemente de sua forma, natureza e meios de transmissão”. Ou seja, nos termos do diploma legal em exame, desenhos, pinturas, mapas, representações simbólicas ou alegóricas, filmagens ou gravações também serão documento, desde que representem, ou transmitam, uma idéia, um fato ou uma mensagem.

A doutrina jurídica já classificou os “documentos” de diversas formas, dentre as quais, por exemplo, podemos citar a sugerida por Rogério Lauria Turi (verbete “Documento” na *Enciclopédia Saraiva de Direito*), vol. 29, págs. 199 e 200):

“tomando-se em consideração seu autor, origem ou procedência, são os documentos: a) públicos ou privados; b) autógrafos ou heterógrafos; c) assinados ou não assinados; d) autênticos, autenticados ou sem autenticidade.

Tendo-se em vista o meio, maneira ou material utilizado na sua formação: a) indiretos ou diretos; b) escritos, gráficos, plásticos ou estampados (este, e.g., fotografia, fonografia, cinematografia).



Referentemente ao seu conteúdo, os documentos podem ser narrativos ou dispositivos, este também denominados constitutivos, por conterem, como vimos, declarações de vontade, constitutivas, modificativas ou extintivas de relações jurídicas.

Já agora, quanto à sua finalidade, são os documentos, ou pré-constituídos, quando efetuados com o escopo de servir, futuramente, como prova do fato representado, ou seja, como instrumento; ou casuais, como tais considerados aqueles que se prestam, ocasionalmente, a comprovar determinado ato jurídico (documento em sentido estrito).

Finalmente, quanto à forma, considerados sob a angulação da prova que produzem, os documentos são formais ou solenes e não formais; e, em relação à sua materialidade, ou são originais ou cópias, estas tidas como reproduções, textuais ou não, daqueles.

Faltou, à classificação citada, dividir os documentos em “sigilosos” ou “ostensivos”. Como facilmente podemos constatar, a classificação de documentos em sigilosos, ou não, decorre da necessidade que os Estados nacionais tem de resguardar seus segredos, ou seja, para resguardas a segurança do Estado frente aos demais países.

Como nos diz Célio Lobão Ferreira (verbete “Espionagem”, *Enciclopédia Saraiva de Direito*, vol. 33, págs. 225 e 226).

Os segredos são definidos atendendo-se aos critérios objetivos, subjetivos e mistos.

Pelo critério objetivo, existe o segredo independentemente de qualquer manifestação de vontade, atendendo-se, exclusivamente, ao elemento objetivo interesse que é o determinante da qualidade de secreto, das informações ou dos bens.

Segundo a teoria subjetiva, o caráter secreto se assenta na vontade juridicamente competente, e essa vontade põe em limite à possibilidade de exteriorizar o conhecimento de um fato, de um ato ou de uma coisa.

Maggiore [Derecho Penal, trad. José Ortega, Bogotá, 1955], partidário do critério subjetivo, define como secreto todo fato que, por disposição legal ou por determinação de



uma vontade legitimamente autorizada, está destinado a permanecer vedado a toda pessoa que não seja o legítimo depositário. Grispigni segue o critério subjetivo ao considerar como secreta a notícia de um fato conhecido por um ou por poucos e cujo conhecimento por parte de outros pode acarretar danos ou prejuízo. Finalmente, De Marsico propõe oportuna fusão dos critérios objetivos e subjetivos, considerando que nenhum deles, isoladamente, pode conduzir-nos ao conhecimento total dos caracteres do segredo.

Acórdão do Superior Tribunal Militar assim já decidiu: “Cumpre conhecer dos documentos para julgar do seu valor, inclusive a sua alegada condição de secretos” (Ap.9.902, DJ, 5 de outubro de 1944, pág. 4.548). Como vemos, a orientação do STM, inclina-se pelo critério objetivo, cabendo ao julgador, no caso concreto, decidir se os documentos ou bens têm ou não o caráter de secreto.

Conforme já dissemos anteriormente, a classificação dos documentos em sigilosos ou ostensivos se imbrica umbilicalmente com a espionagem moderna.

A espionagem é tão velha quanto as civilizações. Na Bíblia, vêm registrados dois casos de espionagem. No primeiro, o grupo social procura obter conhecimentos a respeito das fortificações do povo que pretende dominar. É assim que Moisés, por ordem do Senhor, enviou homens escolhidos, dentre os principais de cada tribo, a fim reconhecerem a terra de Canaã, seu povo, se era valente ou fraco ou numeroso, como era a terra, se as cidades eram ou não muradas. O outro caso da espionagem foi a preocupação em manter os segredos fora do alcance de possíveis inimigos e vem externada no primeiro diálogo de José, ministro do Faraó, com seus irmãos que foram ao Egito em busca de trigo: “Vós sois uns espias: e vós viestes aqui para averiguar os lugares mais fracos do Egito” (Gênesis, XLII,9).

Anibal, em sua campanha contra Roma, mandou espiões para informar-se sobre a fertilidade das regiões situadas no vale do Pó e saber dos sentimentos dessas populações em relação aos romanos. Antes da luta entre



portugueses, comandados por Diogo Moreno e Jerônimo de Albuquerque, e franceses, sob o comando de La Ravardière, que resultou na expulsão desses da ilha de São Luiz, segundo relata João Francisco Lisboa, no dia seguinte ao da chegada, os portugueses receberam visitas de índios que, “como depois se soube, eram estes tapuias espias dos franceses que vinham ver e explorar o acampamento”.

O cardeal Richelieu é apontado como organizador de serviço de informações, com numerosos agentes no estrangeiro. Napoleão também possuía serviço de informações bem organizado, destacando-se a famosa brigada de segurança. Depois de sua queda, a espionagem na França adquiriu novas características, orientando-se no sentido de prevenir conspirações bonapartistas, dentro das preocupações do legislador com os atentados contra a ordem interna.

A característica marcante da espionagem, através dos séculos, era a de se constituir em arma de guerra.

Entretanto, nos anos que antecederam a guerra franco-prussiana de 1870, a Prússia montou organização de espionagem, com polícia secreta especializada, sem vínculo de dependência às forças armadas e ramificações nos países da Europa e, particularmente, na França, onde atuou como fator decisivo no resultado da guerra. Estariam lançados os alicerces da moderna espionagem que perdeu as características de arma de guerra, constituindo-se em meio de prepará-la e, abandonando o papel exclusivo de violadora de segredos militares, passou a alcançar, também, em tempo de paz, além de segredos militares, os de natureza econômica ou política, concernentes à segurança do Estado.

Dito isso, e voltando especificamente os olhos ao Projeto de Decreto Legislativo nº 2.630, de 2007, podemos dizer que o art. 84, VIII, da Constituição Federal entrega competência ao Sr. Presidente da República para celebrar tratados, convenções e atos internacionais, ressalvando sempre o referendo do Congresso Nacional. Já o art. 49, I da mesma Carta Política nos diz



que é da competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais.

Assim sendo, está na competência do Poder Executivo assinar o tratado em exame, assim como é regular o exame da proposição por esta Casa Legislativa e, mais especificamente, por esta Comissão.

Nada encontramos, na proposição em exame, que desobedeça às disposições constitucionais vigentes. A proposta respeita a boa técnica legislativa e contempla os requisitos essenciais de juridicidade.

Dest'arte, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e pela boa técnica legislativa do PDL nº 2.630, de 2007.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado CARLOS BEZERRA
Relator

2007_1755_Carlos Bezerra_118



930B04DF30