SIGILO ADMINISTRATIVO — SEGRÊDO FUNCIONAL E SEGRÊDO PROFISSIONAL

HESIO FERNANDES PINHEIRO
Advogado no Estado da Guanabara

SUMÁRIO — *Matéria sigilosa — Significado etimológico — A revelação — Correspondência e documentos oficiais — Os Decretos n.º 27.583, de 14-12-49, e n.º 27.930, de 27-3-50. Art. 207, n.º VII, do Estatuto dos Funcionários — Arts. 153 e 154 do Código Penal — Conclusão.*

Guardar segrêdo sôbre ato ou fato sigiloso que tenha ciência *arcana audita, arcana visa* ou *arcana intellecta*[1] e em razão do emprêgo, é dever de todo servidor público.

Entende-se por matéria sigilosa tôda aquela cuja divulgação possa comprometer, por qualquer forma, imediata ou remotamente, um interêsse da repartição, do Estado ou determinada ação do poder público.

Não colide o sigilo administrativo com o dogma democrático, tão louvàvelmente defendido, da ampla publicidade no trato dos atos e dos negócios públicos. São institutos diversos que se desenvolvem dentro de esferas jurídicas peculiares. A própria Constituição garante o sigilo administrativo (V. art. 141, § 6.º e § 36, item IV da Constituição de 1946).

O problema, entretanto, não tem sido ventilado pelos juristas pátrios.

A questão consorcia-se, felizmente, com o bom senso individual pois que, muita vez, mesmo sem declaração expressa da sua existência ou de prévia classificação, o assunto aconselha discrição, dada a sua delicadeza.

Segrêdo, (*secretum*, lat. — *Secret*, fr. — *Segreto*, it. *Secreto*, esp. — *Secret*. ingl. — *Geheimnig*, al.) — significa aquilo que se sabe mas que se não pode nem deve dizer a *ninguém*, mesmo sob íntima confidência, sem o risco de possível comprometimento.

Em igual sentido, se orientam os lexicógrafos:

"Segredo — Aquilo que deve estar oculto, secreto: guardar um segrêdo... Confidência, aquilo que se diz ao ouvido de outrem: dizer um segrêdo. Silêncio, reserva, discreção, recomendar segrêdo... Segrêdo de Estado, fato cuja divulgação prejudicaria os interêsses gerais". (Jayme Séguier (*Diccionário Práctico Illustrado* — 2.ª ed. Porto, 1923).

"Segrêdo — Silêncio naquillo, que se nos disse, ou sabemos, para não communicar a outrem: a coisa que se quer encoberta, e não sabida de alguem, ou de certas pessoas

---

(1) Segrêdo de ouvir — Segrêdo de ver — Segrêdo de ilação.

— Ter em segrêdo alguma coisa guardal-la muito, occultal-la que a não vejão..." Moraes Silva (*Dicionário da Lingua Portugueza* — Recop., Lisbôa, 1813).

"Segrêdo — Aquillo que não está divulgado. O que se occulta de outrem. Aquillo que se não deve dizer a ninguem. Mystério. O que se diz ao ouvido de alguem. Lugar occulto; recesso. Prisão rigorosa, em que o preso não tem communicação com outros. Esconderijo. Discrição ou reserva que se guarda a cerca do que nos foi communicado particularmente. Confidência." Candido Figueiredo — (*Novo Diccionário da Lingua Portugueza*, Lisbôa, 1922, 3.ª ed.).

"Segrêdo — s. m. Aquilo que não está divulgado; o que se oculta e não se deve dizer; mistério; o que se diz ao ouvido de alguém; — meio ou processo apenas conhecido de um ou de poucos;..." H. de Lima e Gustavo Barroso (*Peq. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguêsa* — 9.ª ed. — Rio 1951).

"Segredo — s. m. Lat *secretum*. Cousa ou circunstância que se oculta aos outros; fato sôbre que se guarda rigoroso silêncio, não o comunicando a terceira pessôa. /2. Causa oculta e do que se faz mistério / ... s. Silêncio ou discrição sôbre uma cousa que nos foi confiada ou que se confiou a outrem. / ... *Segrêdo de Estado* — assunto de interesse publico, cuja divulgação pode temporàriamente prejudicar o Estado /2. Cousa de que alguém faz grande mistério não o querendo divulgar. *Segrêdo profissional* — O segrêdo de que se tem conhecimento em razão de ofício, emprêgo ou profissão." Laudelino Freire (*Grande e Novissimo Dicionário da Lingua Portuguêsa*, Vol. V, Rio, 1943/1944).

Referindo-se à caracterização da violação de fato sigiloso, observam Guerrier e Rotureau que, "não é absolutamente preciso, para que haja violação de segrêdo, que êste seja publicado ou divulgado; basta a simples comunicação a outro. A *revelação*, dizem aquêles jurisconsultos, é proibida por causa do prejuízo que pode sofrer um indivíduo, quando um fato, que êle acredita oculto, chega ao conhecimento de muitos ou seja de um só." [2]

Nélson Hungria, por outro lado, conceituando a revelação esclarece: [3]

"A revelação é o ato que faz passar um fato do estado de sigilo para o estado de publicidade, notando-se, porém, que para o efeito penal basta a comunicação do fato a uma só pessoa que seja, ainda que na intimidade."

Todo segrêdo administrativo assenta o seu conceito sôbre três idéias básicas:

I — a da realização de um trabalho, reservadamente;

II — a vontade e a conveniência de que se ignore, totalmente, a sua existência;

III — segurança absoluta de que as pessoas que participam da sua realização ou dêle tomem conhecimento, não o revelarão a ninguém.

Não se confundem *segrêdo* e *reserva*. Diferençando-lhes as acepções, bem registram Roquette e Fonseca: [4]

"Guarda segrêdo o que cala o que não deve dizer. Tem reserva o que não diz nem ainda aquilo que não está obrigado a calar.

---

(2) Guerrier e Rotureau, cit. por A. Souza Lima, *Tratado de Medicina Legal*, Rio, 1938, pág. 171.

(3) Nélson Hungria e Roberto Lyra, *Compêndio de Direito Penal* — Parte Especial.

(4) Roquette e Fonseca, *Dic. de Synonimos*, Lisbôa, s/d.

O *segrêdo* é um silêncio que nos impõe, a obrigação ou a necessidade. A *reserva* é um silêncio a que nos inclina a prudência ou a desconfiança.

O homem de bem deve guardar com a maior exatidão o segrêdo que lhe foi confiado. O homem prudente deve falar com a maior *reserva* com pessoas que não conhece."

O verdadeiro acatamento ao segrêdo, muito depende do senso de responsabilidade individual e da formação moral e educacional de cada um. Daí o cuidado especial que se há de ter na escolha das pessoas que serão depositárias dos assuntos sigilosos.

Não concordamos, com as tradicionais e irônicas restrições que se fazem à discrição das mulheres. Não é pelo fato de ser mulher que se há de encurtar a liberdade para o trato de tais assuntos; o bom senso, a firmeza de caráter e a reserva, *comprovados*, de cada pessoa, tracejarão o critério seletivo. Não aplaudiríamos, assim e nos dias que correm, esta observação de La Bruy: — *"un homme est plus fidele au secret d'autrui qu'au sien propre; une femme, au contraire, garde mieux son secret que celui d'autrui"*, nem esta, ferina, de Ninon de Lenclos *"Le seul secret qu'une femme garde inviolablement, c'est celui de son âge"*, pois picarescamente já observara La Fontaine:

"Rien ne pèse tant qu'un secret

Le porter loin est difficile aux dames;

Et je sais même sur ce fait

Bon nombre d'hommes que sont femmes."

Temos observado ainda que a guarda de segrêdo se prende ao complexo de importância com que se enfatuam determinados indivíduos. Não é, pròpriamente, a impossibilidade de guardar segredos que os leva a esboçar o conhecimento de certas ocorrências que sigilosamente lhes foram confiadas ou que, casualmente, perceberam existir, mas a vaidade estulta e o desejo de apresentarem-se como "pessoa importante" aos olhos dos outros. Sexo e posição social não devem servir de lastro nos critérios seletivos. Para nós, apenas a formação moral e educacional, acrescida do levantamento dos antecedentes, *latu sensu*, são uma boa receita para a escolha. Havendo risco de confrangimento para forçar a revelação do segrêdo, então o trabalho deve ser confiado a homens, dada a maior resistência física que possuem.

O sigilo abriga certos atos e expedientes funcionais e, de regra, a *correspondência em geral*, pois que, em verdade, é através de documentos escritos que se dinamiza a Administração.

Garantida pela Constituição está a *inviolabilidade da correspondência*, ou melhor, a *inviolabilidade do sigilo da correspondência*.

Desde o tempo do Império que se vem preconizando:

"O segrêdo das cartas será inviolável. A administração do Correio ficará rigorosamente responsável por qualquer infração desta lei" (Decreto de 10 de março de 1821 — Bases da Constituição Política da Monarchia Portugueza — Secção I, n.º 15).

"O segrêdo das cartas é inviolável. A Administração do Correio fica rigorosamente responsável por qualquer infração dêste artigo." (Constituição do Império, art. 179, n.º 27).

"É inviolável o sigillo da correspondencia" (Constituição Provisória da República — Decreto n.º 510, de 22-6-1890, art. 72, § 19).

"É inviolavel o sigillo da correspondencia" (Constituição de 1891 — art. 72, § 18. Não modificado pela Reforma de 1926, porém suspensa pelo Decreto n.º 19-398, de 11-11-1930 — art. 5.º).

"É inviolável o sigilo da correspondência" (Constituição de 1934, art. 113, n.º 8).

"A inviolabilidade do domicílio e da correspondência, salvas as excessões expressas em lei (Const. de 1937, art. 122, n.º 6).

"É inviolável o sigilo da correspondência" (Constituição de 1946, art. 141 § 6.º).

Como se vê, salvo na Carta de 1937, sempre se preservou o respeito irrestrito às missivas.

João Barbalho, comentando a inviolabilidade delas, assim se pronuncia: [5]

"São as cartas communicação de idéas a pessoas ausentes, conversação por escripto, que nas relações da vida, o affecto, o dever, o interêsse entretém. Ellas constituem uma necessidade e uma obrigação no tracto social. Contêm intimidades, expansões, dictadas pela confiança e não destinadas à publicidade. Tornal-as *inviolaveis*, em respeito ao direito de quem as envia e de quem as recebe, é um dever do estado e ao mesmo tempo se o interesse pelo seguro cultivo e desenvolvimento das relações que ellas mantém e fomentam. E tanto maior é essa obrigação, quanto o vehiculo d'ellas, o correio é monopolio do estado que por isso se constitue depositario, até à effectiva entrega aos destinatarios, da correspondencia que lhe é confiada e em cuja guarda elle deve ser leal. Sem a inviolabilidade, o correio poder-se-ia converter n'um meio commodo de espionagem e perderia a confiança publica."

E essa garantia, com que se a investe, sobre tôda a fase compreendida entre o momento da remessa ate o do recebimento pelo próprio destinatário, ou todo o período de uma conversação em qualquer aparelho de comunicação verbal. Assim, o desvio, a abertura, a sonegação, a apropriação, o extravio, o descaminho, a supressão, a escrita desautorizada, a leitura, a revelação, a divulgação e a utilização arbitrária, são meios de infringir o princípio da inviolabilidade e, por isso mesmo, tornam-se criminalmente puníveis.

Para os efeitos penais, o que caracteriza o delito é o devassamento do conteúdo da correspondência fechada e destinada a outrem (art. 151 do Código Penal); o apossamento indevido de tal correspondência (art. 151 do C. P.) ou, mesmo quando aberta, a sua sonegação ou destruição (§ 1.º, item I); a divulgação, transmissão, a utilização abusiva ou o impedimento de comunicação telegráfica ou radioelétrica dirigida a terceiro, ou de conversação telefônica entre pessoas (§ 1.º item II e III); a instalação ou utilização de estação ou aparelho radioelétrico, sem observância das prescrições legais (§ 1.º, item IV).

A pena prevista, variável de um a seis meses de detenção ou multa de Cr$ 300,00 a Cr$ 2.000,00, é aumentada de metade se houver dano decorrente. Caso, entretanto, o crime seja cometido com abuso da função em serviço postal, telegráfico, radioelétrico ou telefônico, a pena estabelecida é de detenção, variável de 1 a 3 anos.

Sôbre a correspondência comercial, há peculiar preceito no Código Penal, tendente a protegê-la (V. art. 152).

Como se vê, o que se procura resguardar com o *princípio da inviolabilidade* é a livre e segura comunicação entre *duas pessoas*.

---

(5) João Barbalho, *Constituição Federal Brasileira — Comentários*, Rio, 1924, pág. 438 e 439 — Art. 72, § 18.

A norma é de ser aplicada às entidades públicas, quer a missiva esteja endereçada apenas *funcionalmente*, quer *pessoalmente* a uma autoridade ou servidor público. Os secretários e os auxiliares sòmente poderão abrir as sobrecartas dirigidas aos chefes se para isso estiverem, expressa e especialmente, autorizados. Em caso negativo, se o fizerem, praticarão o crime, pouco interessando perquirir se chegou a devassar-lhe o conteúdo.

Três únicas exceções tornam inexistente o delito e, segundo Nélson Hungria e Roberto Lyra, são elas: [6]

"*a*) se a correspondência alheia é aberta por inadvertência ou êrro;
b) se a abertura corresponde a uma injunção legal ou a um interêsse público (como no caso do Síndico falimentar em relação à correspondência do falido, ou do Diretor de uma prisão em relação à dos prisioneiros, ou do Censor Oficial, durante o estado de sítio ou de guerra, no tocante à correspondência em geral);

c) quando haja um direito de sindicância moral por parte do agente em relação ao remetente ou destinatário (pai em relação ao filho, tutor em relação ao pupilo) ou uma faculdade decorrente da intimidade doméstica (o cônjuge com relação ao outro)."

Complementando essas regras Carlos Maximiliano anota:

"Ha excepções universalmente aceitas: *a*) — abrem-se, e queimam-se depois, as cartas cujo destinatario se não encontra; bem como as que encerram valores ou objectos prohibidos de serem transportados por aquella fórma ou sujeitos a impostos aduaneiros; *b*) a correspondencia do fallido é entregue aos syndicos e aos liquidatarios, e estes podem abril-a."

Constitui, ainda, delito o fato de o servidor público utilizar-se de dados ou elementos que figurem em qualquer *correspondência oficial ostensiva* que tem sob sua guarda para, no todo ou em parte, desviá-la, sonegá-la, subtraí-la ou suprimi-la, em proveito próprio ou para beneficiar estranhos. Considera-se correspondência oficial, para tal efeito, qualquer original ou cópia de documentos ou de despacho que se encontrem integrando processos, ou não. A forma regular de conhecê-los e de divulgá-los, legítima e oficialmente, e através de: — vistas, certidões, [8] publicações nos órgãos de publicidade oficial, cópias autênticas ou informações diretas, tudo, entretanto, com o consenso prévio da autoridade competente. Ressalva-se a hipótese de o interêsse público exigir sigilo (art. 141, § 36, item IV da Constituição de 1946), o que muito restringe a possibilidade da divulgação e do uso.

Tendo-se presente a necessidade de salvaguardar os interêsses do Estado, afora a *correspondência ostensiva*, cuja divulgação, de regra, não causa qualquer dano à Administração, a *correspondência oficial sigilosa* assim foi classificada pelo Decreto n.º 1081, de 3 de setembro de 1936:

"*Secreta* — é a que se refere, exclusivamente a documentos ou informações que exijam absoluto sigilo e cuja divulgação possa comprometer a segurança e integridade do Estado ou as suas relações internacionais;"

---

(6) Nélson Hungria e Roberto Lyra, *Direito Penal — Parte Especial*, Vol. I, Rio, 1936.

(7) Carlos Maximiliano, *Comentários à Constituição Brasileira*, Rio, 1918, pág. 730, nº 449.

(8) V. nosso trabalho sôbre "Processos Administrativos — Certidões e Vistas", publ. na *Revista de Direito Administrativo* — Vol. 59, 1960, págs. 509 e 518.

"*Confidencial* — é a que diz respeito a informações de caráter pessoal ou a assuntos cujo conhecimento deva ficar o mais restrito possível";

"*Reservada* — é aquela cujo resguardo seja restrito ou transitório."

O resguardo dos papéis referentes a assuntos sigilosos, atualmente, está pautado pelo Decreto n.º 27.930, de 27 de março de 1950, que estendeu a aplicação, do Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 27.583, de 14-12-1949, "a todo assunto e matéria de caráter sigiloso, inclusive quando não interessar diretamente à segurança nacional".

Êsse Regulamento, especialmente e em linhas gerais, se desenvolve sob a seguinte orientação:

O sigilo de assuntos ou materiais, classificam-se em:

"*Ultra-secreto* — quando requeiram grau especial de segurança, visto que o seu conhecimento por pessoa não autorizada causaria dano excepcional à Nação."

"*Secreto* — quando "a revelação dasautorizada poria em perigo a segurança nacional, ou causaria sério prejuízo aos interêsses ou ao prestígio da Nação ou a qualquer atividade forense, ou que resultaria em grande vantagem para uma Nação estrangeira".

"*Confidencial* — quando o documento, a informação ou o material, "cuja revelação desautorizada apesar de não pôr em perigo a segurança nacional, seja prejudicial aos interêsses ou prestígio da Nação, a qualquer atividade governamental, ou um indivíduo; ou que possa criar embaraço administrativo ou apresentar vantagem para uma nação estrangeira".

"*Reservado* — quando o documento, informação ou material (não classificados, ultra-secreto, secreto ou confidencial) que não devam ser publicados ou comunicados a qualquer um, exceto para fins oficiais, serão classificados reservados."

Para classificar a correspondência prevê, o Regulamento, as autoridades competentes e, também, a forma de fazê-lo.

A *classificação* originária emprestada aos documentos, não criptografados, poderá ser *modificada pela mesma autoridade que a fixou ou pela autoridade superior*, mediante o emprêgo da fórmula:

"Classificação cancelada ou mudada para... por ordem de ... (oficial ou funcionário autorizado a mudá-la) — a) nome e pôsto de quem fêz a mudança e respectiva data."

Em caso de perda, extravio ou de conhecimento indevido de expediente sigiloso, capaz de implicar em comprometimento, há a obrigação, de comunicação do fato, pelo meio mais rápido possível, à autoridade encarregada da custódia.

A *reprodução*, por qualquer meio, de assunto sigiloso é, de regra, inviável. Não obstante, em casos excepcionais, sob especial autorização, poderá ocorrer. Tôdas as notas manuscritas, tipos, *clichés*, *stencils*, negativos e provas deverão, ser entretanto, irremediàvelmente inutilizados. As mensagens cifradas jamais poderão ser dadas à publicidade, fielmente traduzidas e sem parafraseados.

Há, no regulamento, um trecho que merece integral transcrição, dada a sua importância. É o que diz respeito às Informações ao Congresso Nacional.

"22 — Informações ao Congresso:

a) Quando um membro das Fôrças Armadas ou funcionário público civil fôr chamado perante uma Comissão do Congresso e solicitado a falar sôbre assunto que

sabe ser *confidencial ou reservado* para a segurança nacional, respeitosamente pedirá que suas declarações sejam tomadas sòmente em *sessão secreta* e não apareçam nas atas do Congresso ou em qualquer outro documento ostensivo ao alcance do público.

b) Quando o membro das Fôrças Armadas ou funcionário público civil estiver face a declarações referentes a assuntos *ultra-secretos* ou secretos, a menos que prèviamente autorizado pelo Ministro respectivo, deverá esclarecer respeitosamente ao membro do Congresso que o interpelar que não está autorizado a revelar a informação desejada, e que para isto há necessidade de autorização do Conselho de Segurança Nacional. Declarações de natureza secreta, quando autorizadas pelo Conselho de Segurança Nacional, através de seus membros ou do Secretário Geral, serão prestadas sòmente em sessão secreta e sob as mesmas condições citadas na letra *a* anterior.

23 — Legislação pertinente à Segurança Nacional ou aos Ministérios Militares.

a) Todos os *anteprojetos de lei do Poder Executivo* referentes à Segurança Nacional ou aos Ministérios Militares *serão sigilosos* até *a sua publicação* pelo Ministério interessado. Antes disso, nenhuma informação a respeito será dada a qualquer indivíduo, organização ou associação que não esteja sob o contrôle do Ministro interessado ou dos Ministros Militares, do Chefe do Estado-Maior das Fôrças Armadas e do Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional, exceto quando exigido por lei.

b) as leis referentes à Segurança Nacional ou aos Ministérios Militares, a natureza e o conteúdo dos relatórios dos Ministérios Civis ou Militares que atenderem aos pedidos de informações feitos pelo Congresso, não serão revelados a pessoas ou repartições estranhas, mesmo dentro do Ministério em causa."

A seguir, cuida dos chamados *documentos* sigilosos, *não controlados*, ditando minuciosas normas sôbre a maneira de marcá-los, tratando da marca adicional daqueles que forem expedidos para civis e militares; referindo-se à marca especial que será aposta nos documentos ultra-secretos e secretos; recomendando o emprêgo de sistemas criptográficos para as transmissões das mensagens sigilosas por meios elétricos dispondo sôbre as cautelas a serem tomadas no manuseio, circulação, transmissão e recebimento de qualquer assunto sigiloso, no território nacional e fora dêle; e preconizando as cautelas cabíveis para a guarda, devolução e destruição de tais documentos (Capítulo II, ns. 24 a 33).

Ocupando-se dos *documentos* sigilosos *controlados*, diz serem aquêles ultra-secretos, secretos ou confidenciais, ou dispositivos criptográficos reservados, dotados de número de registro, de título convencional e acompanhados de instruções especiais para que o detentor, dêles preste contas periòdicamente. Destacando-os, firma o Regulamento que "não deve ser confundido com documento classificado sigiloso, ao qual tenha sido dado, por motivos administrativos, número ou título convencional para fins de protocolo ou referência tão-sòmente, e do qual não se exigem contas". Define "repartição de contrôle" (35) e cuida dos dizeres das capas (36); dos carimbos adicionais (37); dos têrmos de posse ou transferência da correspondência ou papel (38); do manuseio e transmissão (39) da guarda (40); da revisão ou reprodução (41); da notificação de mudança de classificação (42); do inventário e têrmo de posse (43); do têrmo de transferência e destruição (44); dos formulários (45) e, finalmente, da disposição ou destruição do material criptográfico controlado.

Segue-se o Capítulo IV, tratando da segurança criptográfica, sob os seguintes rótulos: autorização para o emprêgo de sistemas criptográficos (47); restrições sôbre o uso de códigos autorizados (48), pessoal autorizado a desempenhar deveres criptográficos (49); responsabilidade de segurança (50); precauções necessárias à garantia da segurança criptográfica (51); responsabilidade pela classificação de mensagens sigilosas (52); redação das mensagens (53); seleção de sistema criptográfico (54); paráfrase de mensagens (55); método de manuseio das mensagens secretas expedidas (56); mé-

todo de manuseio das mensagens secretas recebidas (57); método de manuseio de mensagens confidenciais expedidas e recebidas (58); e método de manuseio de mensagens reservadas (59), transmissão de texto claro literal e versões parafraseadas de mensagens sigilosas (60).

O Capítulo V é, todo êle, reservado ao *material* e, para o seu tratamento, prevê a autoridade, para classificá-lo como sigiloso (61); a forma de ser feita a notificação de classificação ou de reclassificação sigilosa (62); a responsabilidade pela salvaguarda de informação técnica (63); a classificação pelo grau de sigilo de informações de firmas comerciais (64); a divulgação de informação técnica classificada como sigilosa (65); a destruição de material classificado como sigiloso (66); a abertura de concorrência e forma dos contratos (67); a forma de consultas a fabricantes responsáveis (68); a responsabilidade dos fiscais ou representantes das Fôrças Armadas (69); a responsabilidade dos contratantes do Govêrno (70); a proteção das provas do material sigiloso (71); as cautelas nas exposições públicas de material classificado sigiloso (72); a obtenção de informação ou venda de material (73); as medidas de proteção nas remessas e no transporte por vias comerciais, no país (74).

O Capítulo VI, é dedicado às normas observáveis com relação às *visitas* de nacionais e estrangeiros a instalações comerciais, militares e outras que lidem com elementos sigilosos; o Capítulo VII regula os "Espaços aéreos interditos, áreas reservadas e áreas interditas" e, finalmente, o Capítulo VII, dispõe sôbre o "Deslocamento de fôrças, viagens individuais e transporte dos aprovisionamentos."

Questão correlata e que bem se engranza aqui, é a de saber-se se um *Processo* sigiloso, do Executivo, pode ser submetido ao exame de outro Poder.

Mui precisamente analisou a matéria Themístocles Cavalcanti e a leitura do seu esclarecedor parecer recomendamos. [9]

Em verdade, o princípio constitucional da *independência* dos podêres parece firmar a negativa da facilidade. O meio próprio, normal e hábil de um Poder esclarecer-se sôbre questões tratadas pelo outro é através de *Pedidos de Informações* ou de *certidões* e, não, mediante a requisição de processos burocráticos. Ressalva-se a hipótese especialmente prevista na Lei n.º 94, de 6 de setembro de 1947.

Assim, havendo precisão de esclarecimentos sôbre matéria fundamentalmente sigilosa e não cabendo justa base para uma negativa formal da informação pedida (face o art. 141, § 36, item IV da Constituição de 1946), é bom ter-se presente êste ensinamento de Themístocles Cavalcanti: [10]

"Guardar sigilo não é direito mas dever da Administração, tal seja a natureza do assunto. Dever dos outros podêres é também a guarda do sigilo, obrigação a colaborar com os demais podêres na preservação de interêsses a serem protegidos. Não seria lógico nem justo que a Câmara se convertesse em elemento de subversão da ondem administrativa, violando o sigilo que a si mesmo se impôs a Administração. Através de informações, pode a Câmara instruir-se e, nos casos em que o sigilo é pedido, existe o recurso das sessões secretas para debater assuntos daquela natureza."

Mutatis mutandis, o mesmo se poderá dizer com referência ao Poder Judiciário quando se hão de apreciar fatos ou atos administrativos; cabe a solicitação para que se processe a causa, em "segrêdo de justiça".

---

(9) Themístocles Cavalcanti, *Parecer,* publ. na *Revista de Direito Administrativo,* Vol. XVII, pág. 404 a 408.

(10) Idem, pág. 707.

Sem que nos detenhamos, aqui, sôbre a questão da proteção jurídica dos segredos dos modelos de utilidade, dos desenhos, dos modelos industriais, dos inventos ou das descobertas em geral, não descabe lembrar *en passant*, que certas intervenções ou determinadas descobertas podem interessar, direta ou indiretamente, à Segurança Nacional.

Ocupando-se da matéria, o decreto-lei n. 7.903, de 27-8-1945, Código da Propriedade Industrial, dispõe no art. 75, integrante do Capítulo XV, o seguinte:

.....

"Art. 75 — A violação do sigilo das invenções que interessarem à defesa nacional, quer por servidor do Estado, agente da Propriedade Industrial; advogado ou qualquer outra pessoa que dela tenha conhecimento, será punida como crime contra a segurança nacional, equiparado àquele previsto no art. 24, do Decreto-lei n.º 4.766, de 1.º de outubro de 1942, e punido com as mesmas penas aí estabelecidas."

Em assim sendo, convém que cautelas especialíssimas sejam tomadas pelos descobridores ou inventores, com o propósito de abrigar, desde logo e com o sigilo, um invento ou uma descoberta sua.

Em determinadas circunstâncias, a consulta ao Estado-Maior das Fôrças Armadas, ao Conselho de Segurança Nacional ou ao órgão de Segurança Nacional dos Ministérios, para conhecimento preliminar do seu eventual interêsse no invento ou na descoberta, mostra-se de todo aconselhável, desde que se justifique tal procedimento.

A vantagem dessa precaução evidencia-se não sòmente pelo fato de cientificar, prèviamente, tais órgãos da invenção ou descoberta como, também, pela possibilidade de obter-se a proteção conveniente, inclusive classificação adequada (*ultra-secreto, secreto, confidencial, reservado*), para o efeito de trato especial no processamento do registro da patente.

Por outro lado e ainda, com êsse procedimento, poderá ser evitada a desapropriação, prevista no art. 141, § 16 e § 17 da Constituição de 1946, combinado com o art. 64 e seus §§, do mencionado Código, a qual, nem sempre assegura tempestivamente o integral sigilo aconselhável.

Se suspeita houver de que um qualquer sigilo administrativo foi divulgado, deverá ser instaurado, *imediatamente*, o competente *Inquérito Administrativo Sigiloso* (arts. 217 e segts. da Lei n.º 1711, de 28-10-1952). O responsável ou responsáveis pela divulgação ficarão sujeitos à pena de demissão, *ex vi* do disposto no art. 207, item VII, da mesma Lei, que reza:

"Art. 207 — A pena de demissão será aplicada no caso de:

.....

VII — Revelação de segrêdo que o funcionário conheça em razão do cargo:

....."

A norma estende-se, face o art. 252, item I e II, da referida Lei, aos extranumerários amparados pelo art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1946, pelas Leis ns. 2.284, de 9-8-1954, 3.483, de 8-12-1958, 3.772, de 13-6-1960 e 3.826, de 23-11-1960 (art. 14), pelo art. 264 da Lei n.º 1.711, de 28-12-1952, e a todos os mais que, de regra, se vinculam aos órgãos da administração direta ou indireta do Estado e que estão sujeitos à legislação dos funcionários públicos civis.

Os servidores, sôbre os quais, especialmente incide a legislação do trabalho, não se eximem tampouco da responsabilidade e poderão, igualmente, ser despedidos com base no art. 482, letra *g* da Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-lei n.º 5.452, de 1-5-1943):

"Art. 482 — Constituem justa causa para rescisão do contrato de trabalho, pelo empregador:

.....

g) violação do segrêdo da emprêsa:

.....

Tal fundamento, para a dispensa do empregado, combina-se com o preceituado nos arts. 492 e 494, da mesma Consolidação.

Paralelamente à possível responsabilização administrativa, quer para uns quer para outros, pois que o art. 327 e seu Parágrafo único do Código Penal, considera "funcionário público quem, embora transitòriamente e sem remuneração, exerce cargo, emprêgo ou função pública, inclusive nas entidades paraestatais, existe a criminal, articulada no citado Código sob o título "Dos crimes contra a inviolabilidade dos segredos" (arts. 153 e 154), sòmente processáveis mediante representação.

Pelo art. 153, é prevista a pena de *detenção* de um a seis meses, ou *multa* variável de Cr$ 300,00 a Cr$ 2.000,00, para aquêle que "divulgar sem justa causa, conteúdo de documento particular ou de correspondência confidencial, de que é destinatário ou detentor, e cuja divulgação possa produzir dano a outrem". Já o art. 154, trata da *revelação* do segrêdo de que tenha alguém ciência em razão de função, ministério, ofício ou profissão, e cuja revelação possa produzir idêntico dano, estimando a pena variável de três meses a um ano de *detenção* ou *multa* de Cr$ 1.000,00 a Cr$ 10.000,00.

Êsses preceitos bem se podem combinar com alguns outros do mesmo Código que, especificamente, cuidam dos crimes contra a Administração pública. De fato. No art. 314 está prevista a pena de *reclusão,* variável de 1 a 4 anos e, isto, se o fato não constituir crime mais grave para quem extraviar livro oficial ou qualquer documento de que tem a guarda em razão do cargo; sonegá-lo ou inutilizá-lo, total ou parcialmente. No art. 325, comina-se a pena de *detenção* de 6 meses a 2 anos, ou *multa* de Cr$ 2.000,00 a Cr$ 12.000,00, também, se o fato não constituir crime mais grave, para aquêle que "revelar fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segrêdo, ou facilitar-lhe a revelação". O art. 326 cuida do devassamento do sigilo de proposta de concorrência pública ou da facilitação do seu devassamento por terceiro. Para tal crime está arbitrada a pena de detenção de três meses a um ano e *multa* de Cr$ 1.000,00 a Cr$ 5.000,00.

Na Administração, algumas categorias de servidores estão, sem dúvida, cumulativamente sujeitos às normas peculiares sôbre sigilo quando no desempenho de determinadas profissões, tais como, os Consultores e Assistentes Jurídicos, os Procuradores, os Médicos, os Enfermeiros, os Jornalistas, os Contadores, os Policiais, o Pessoal do Impôsto de Renda etc.

Por extensão, também se impõem àqueles que lhes servem de auxiliares e participam, diretamente, da execução de certos trabalhos. Ficam êles, similarmente, vinculados ao sigilo por fôrça do ofício, como *v. g.,* as Enfermeiras com relação aos *médicos;* as Secretárias e Dactilógrafas com relação aos *juristas,* etc etc., jamais podendo manifestar-se sôbre a matéria de que sejam conhecedores.

Comentando, *v. g.* a jurisprudência francesa sôbre sigilo funcional diz, Marcel Waline: [11]

"La jurisprudence estime que là même où l'article 379 du Code pénal ne s'appliquerait pas, il peut y avoir une obligation de discrétion du fonctionnaire au profit de sa propre administration; par exemple: la divulgation prematurе, par un fonctionnaire, d'un project d'instruction ministérielle, qu'il avait parce que, par exemple, on le lui avait donné à dactylographier, constitue une faute, justifiant une mesure disciplinaire; (6 mars 1953 — demoiselle Faucheux — R. D. P. — 1953 — 1030"...).

Caracterizada e punida uma falta pela violação de sigilo, a ação disciplinar administrativa não alija os procedimentos cíveis e criminais que, paralela ou ulteriormente, se tornarem cabíveis. [12]

Dentre os deveres daqueles que desempenham, efetivamente, funções relacionadas com as profissões liberais, forma o relativo à guarda zelosa dos segredos. Mui cuidadosos hão de ser tais profissionais, pois um segrêdo está sempre vinculado aos interêsses morais e materiais das pessoas que os procuram para um tratamento, um conselho ou uma consulta e que, por fôrça disso, lhes devassem episódios ou desditas de suas vidas íntimas. O fato de também ser servidor e, como tal estar agindo, não desvincula, de modo algum, o profissional dos deveres éticos da respectiva profissão quando no desempenho das suas concomitantes funções públicas.

Qualquer profissional liberal que após prestar juramento de guardar segrêdo sôbre os fatos que saiba em razão do ofício, revelar fato sigiloso, estará praticando o *perjúrio.*

A origem do instituto do segrêdo profissional perde-se na névoa moral dos tempos, mas dela esplende para proteger, ampla e especialmente, aquêles que por fôrça de função, estado, ministério, ofício ou profissão, são, necessàriamente levados à situação de depositários ou confidentes dos mistérios alheios.

A guarda de segredos é, como bem conceituou Tanon: *"une obligation générale et absolue, une disposition d'ordre public... La loi a considéré la transgression du secret professionnel en lui-même et indépendamment du mobile qui l'a fait violer ou du préjudice qui a pu être causé; elle a voulu dans un interêt d'ordre public et de moralité superieure assurer d'une maniére inébrandable la confiance qui s'impose dans l'exercice de certaines professions et garantir le repos des familles qui ont eté amenées revéler leurs secrets par suite de cette confiance nécessaire".* [13]

Para os *médicos,* por exemplo, assenta-se o dever de guardar sigilo no célebre "Juramento de Hipócrates", do qual destacamos o seguinte trecho:

"... qua autem inter curandum visu aut auditu notavero et extra medendi arenam in communi hominun vita percepero, quae in vulgus efferi non decet, es arcana esse ratus silebo." [14]

---

(11) Marcel Waline, *Droit Administratif,* 8ª ed., Paris, 1959, pág. 798, nº 1414.

(12) O Decreto nº 50.475, de 22 de março de 1961. — Criou no Departamento Federal de Segurança Pública, o Serviço Federal de Prevenção e Repressão de Infrações contra a Fazenda Nacional, e deu outras providências (Publ. no D.O., S.I., de 23-3-1961).

(13) Ettienne-Martin, *"Précis de Deontologie et de Médicine Professionnelle",* Paris, 1923, pág. 73.

(14) V. p.ex.: o *"Précis de Deontologie et de Médicine Proffessionelle"* de Ettiene-Martin, Paris, 1923, pág. 70 e segs.

Múltiplas e variadas tentativas governamentais ressumam, no folhear da História, tendentes a cercear o direito de guarda de segredos profissionais, pelos médicos.

Mesmo como servidor público, o médico, não deixa de ficar adstrito às rigorosas pautas do exercício da sua profissão, não podendo afastar-se das normas éticas em geral, nem desprezar as limitações, sôbre o sigilo. Assim:

1. "Ainda que a revelação do segredo profissional não tenha sido propositalmente feita, com o fim torpe de uma diffamação, constitue um abuso criminoso de confiança, que póde ser attenuado, mas não justificado ou absolvido com a allegação de ter sido uma leviandade ou indiscreção, um acto menos reflectido.

2. Se bem que não esteja positivamente declarado na formula da promessa e na lei penal a que ordem de factos se applica o sigillo profissional, dellas se deduz, sem esforço, que não sómente são os communicados em reserva ao medico, como os que elle descobre e surprehendee na vida clinica, e para os quaes promette que seus olhos serão cegos.

3. Para que haja revelação de segredo, não é necessário que elle seja divulgado ou publicado, mas simplesmente communicado a outra pessoa, ainda a mais fidedigna." [15]

O Código Penal considera apenas crime, sujeito à pena de detenção de 6 meses a 2 anos e multa de quinhentos a três mil cruzeiros, "deixar o médico de denunciar à autoridade pública doença cuja notificação é compulsória" (art. 269). É a ressalva, expressa e necessária para a salvaguarda do interêsse coletivo que sempre se sobrepõe ao individual.

Não menos obrigados ao sigilo estão, ainda e como exemplo, os *juristas*, quando seus cargos ou funções se entrosem com o exercício direto ou indireto da advocacia.

Quer o Regulamento da Ordem dos Advogados, quer o Código de Ética Profissional, são claros e rigorosos a respeito. O *primeiro* considera, no art. 25, item II, ser *direito* do advogado guardar sigilo profissional; no art. 26, item II, ser *dever* seu observar os princípios da ética, constituindo falta no exercício da profissão, violar sigilo (art. 27, item IV) ou infringir qualquer preceito do Código de Ética ou do Regulamento (art. 27, item XXI). No *segundo*, vamos encontrar o mandamento de que: "cumpre, ao advogado, guardar sigilo, mesmo em depoimento judicial, sôbre o que saiba em razão do seu ofício" (Secção I, item III, letra *a*)".

O segrêdo profissional para o advogado, pois, também constitui um *direito* e um *dever*. E êsse *direito* vai a tal ponto que pode êle, inclusive, se recusar a depor em juízo desde que se considere prisioneiro do segrêdo de um constituinte ou ex-constituinte seu. Ato algum ou autoridade poderá obrigá-lo a falar. A propósito, João Monteiro anota:

"Se o advogado tem o direito de se recusar a depor em Juízo sôbre fatos, que lhe foram confiados ou que êle surpreendeu no exercício de sua profissão, a honestidade conscienciosa do advogado, como diz Cluck (§ 367), especialmente exige que elle de modo algum traia os segrêdos do cliente. É isso que, desde o fr. 25 *De testibus* (XXII, 5) é prohibido que deponham ellas como testemunhas nas causas dos seus clientes." [16]

---

(15) J. Souza Lima, *Tratado de Medicina Legal*, ed. 1937, pág. 171.

(16) João Monteiro, *Curso de Proc. Civil*, 1º Vol., São Paulo, 1899, pág. 301.

Dalloz — no verbete *Avocat* — é incisivo ao dizer:

"Le secret professionnel est pour l'avocat un devoir absolu. Aussi est-il admis que les membres du barrau ne peuvent être tenus de déposer sur les faits dont ils n'ont eu connaissance que dans l'exercice de leur profession." [17]

Boudillon predicou de certa feita, com incontestável felicidade:

"O segredo profissional, nunca o esqueçaes, é de ordem pública. Nem a solicitação dos magistrados, nem a pureza das vossas intenções poderiam absolver a vossa indiscreção, pois o preceito legal reveste um caráter imperioso, exclusivo, de uma submissão que importaria em fraqueza ou em uma generosidade imprudente." [18]

Ainda os irmãos Erizzo passando pelo tema, observam:

"E chega a tal ponto a lei em tutelar êsse direito que — não só nos é dada a faculdade de calar o que nos é confiado em nosso escritório mas a mesma autoridade inquisidora, que tem a faculdade de procurar onde quiser e por qualquer meio as provas do fato que investiga, não pode efetuar nenhuma investigação em nosso escritório, mesmo se suspeitasse ou soubesse que um documento confiado a nós por um cliente encerra a prova procurada.

A nossa consciência e o nosso escritório são, por palavra de lei, secretos e invioláveis. Nesta dignidade que é conferida ao advogado está o fulcro principal da liberdade de defesa. [19]

Já o velho Código Civil português (aprovado pela Carta de Lei de 1-7-1867) preservava a tal ponto o segrêdo profissional do advogado que dispunha:

"Art. 1.361 — O procurador ou advogado que revelar à parte contrária os segredos do seu constituinte, ou lhe subministrar documentos, ou quaisquer esclarecimentos, será inhibido para sempre de procurar ou de advogar em Juízo."

A guarda zelosa de fato sigiloso, em que pese ser uma questão de fôro íntimo, é, sobretudo, um *direito* e um *dever*.

E, por isso, nem pelo fato de o próprio interessado autorizar o profissional a revelar um segrêdo, estará êle desobrigado de guardá-lo, ciosamente, se assim o entender. O interessado pode diretamente, querendo, revelar o segrêdo, mas o profissional só pode recusar a confirmá-lo, se em tal sentido fôr instado e assim entender o melhor procedimento. A liberação do segrêdo pelo constituinte não deve equivaler à obrigação do Advogado de transmiti-lo. Em que pese reconhecer isso, Serrano Neves, embora também bastante rigoroso no tocante à impossibilidade da violação do segrêdo que o profissional detém, admite exceção em *estado de* necessidade, [20] assim se manifestando a respeito: [21]

---

(17) Dalloz, *"Petit Dictionnaire de Droit"*. ed. 1909, Paris, pág. 89-15.

(18) Bourbillon, *"Discours d'ouverture de la conférance des avocats la Cour d'Appel à Paris, pour l'année"*, 1904-1905, *Gazette des Tribunaux,* de 4-12-1904, cit. Ferreira Coelho, *Cód. Civ dos E. U. do Brasil,* vol. IX, pág. 245, *Comentários ao art. 144 do C. C.*

(19) P. e E. Erizzo, *O Romance do Advogado,* trad. Rio, 1939, pág. 198.

(20) Estado de necessidade — define Jimenez Assus como sendo *"aquelle situación de peligro actual em que colisionan dos interesses legitimos y en la que no queda otro recurso que salvaguardar el interés superior atropellando el de menos importancias"*. *Problemas de Derecho Penal,* 1944, pág. 76, *apud* Serrano Neves, *Direito de Calar,* Rio, 1960, pág. 85.

(21) Serrano Neves, *Direito de Calar,* Rio 1960, pág. 85.

"Exercendo uma profissão essencialmente parcial, como diria Rui Barbosa, sempre que o advogado viola um segrêdo, com autorização do cliente, torna-se alvo, de imediato, de tôdas as censuras. O povo — que ignora o que se passa com o causídico — não consegue explicação para a aparente *simultaneidade* da atuação profissional. Daí sustentarmos, em nome da moral profissional, não ser possível a liberação do advogado, pelo cliente. Entendemos, realmente, que a violação do segrêdo profissional, pelo Advogado, se justifica em estado de necessidade. A liberação, da parte do interessado no segrêdo, não basta, por si só."

E como exemplo magnífico de acatamento a essa pauta, cabe ser lembrado o episódio ocorrido com o venerando advogado Paolo Erizzo numa audiência, em que se encontrava para depor, como testemunha arrolada, quando na iminência de se ver compelido a depor sôbre fato que sabia em razão de ofício, ergueu-se majestoso e cheio de dignidade falou:

"Excelência, há mais de quarenta anos visto a beca. Sei quanto respeito se deve a uma ordem do magistrado. Creio que nunca faltei a êsse respeito. Conheço as penas que são cominadas à testemunha que se recusa a depor. Mas sei também que, no tema do segrêdo profissional, o advogado só tem um juiz: a própria consciência. Por isso, antes que decida acêrca do incidente, e sem que isso possa ser interpretado como falta de respeito para com o magistrado, declaro-lhe que, mesmo que sua ordem me imponha de falar, mesmo que me deva processar por recusa de depor, mesmo que a própria pessoa acusada me autorizasse a falar, desde que eu sinta na minha consciência a obrigação imprescindível de calar, eu não deporei." [22]

Além do dever moral que todo o cidadão tem de guardar segredos, quer a legislação civil quer a penal protegem, não sòmente a profissionais leberais como, também e ainda, os que por fôrça de estado, função, ministério, ofício ou profissão, estão a êle vinculados e por isso, obrigados ao silêncio.

De fato, o Código Civil, por exemplo, reza:

"Art. 144. Ninguém pode ser obrigado a depor sôbre fatos cujo respeito, por estado ou profissão, deva guardar segrêdo."

E o art. 207 do Código do Processo Penal dispõe:

"Art. 207 — São proibidas de depor as pessoas que em razão de função, ministério, ofício ou profissão devam guardar segrêdo, salvo se, desobrigados pela parte interessada, quiserem dar o seu testemunho."

Como se vê, há plena garantia legal para impedir a divulgação de questões sigilosas e, por isso mesmo, a infringência se torna, de regra, imperdoável. O próprio Código do Processo Penal considera *faculdade* o falar sôbre um segrêdo liberado. Tôda vez que se houver de apreciar um caso de violação devem ser cuidadosamente pesadas as circunstâncias que o envolveram, pois como bem focaliza Themístocles Cavalcanti, "... o caráter sigiloso de um ato ou de um processo dependerá, sempre, das circunstâncias e das condições peculiares, e a constância prolongada do sigilo depende muito da sua natureza (V. André Crivel, *"La liberté d'opinion des fonctionnaires en Droit Fédéral Suisse*, pág. 89), mas a apreciação de gravidade da divulgação só se pode verificar em espécie (V. Ruiz y Gomez, *Principios Générales de Derecho Aministrativo*, pág. 406)." [23]

---

(22) P. e E. Arizzo. ob. cit., pág. 210.

(23) Themístocles Cavalcanti, *Parecer*, publ. *in Revista de Direito Administrativo*, Vol. XVII, pág. 408.

O simples *boato* não equivale à *violação do segrêdo*, muito embora, algumas vêzes, sirva para divulgar, sob a capa do covarde anonimato, fatos verídicos e sigilosos.

Em condições excepcionais, quando o fato sigiloso de suma gravidade aparecer vestido com as roupagens do "boato", e ainda estiver em campo limitado, torna-se possível a sua apuração, pois através de uma reconstituição completa da cadeia percorrida, por assim dizer, talvez se chegasse à fonte divulgadora, e, então, a descobrir o violador do segrêdo.

Mesmo o ex-servidor público ou o afastado do serviço não se exonera da obrigação nem da responsabilidade de continuar mantendo reserva sôbre os assuntos administrativos dos quais haja tido ciência ou conhecimento, enquanto em exercício. Em casos de infringência, se é certo que a ação disciplinar administrativa já não teria perfeito cabimento para os que se desvincularam do serviço público, nem por isso ficam êles isentos de responsabilidade criminal.

E neste momento em que saímos do labirinto da inviolabilidade dos segredos, onde tantos problemas de consciência são atravessados, bruscamente, por tantos outros de interêsse jurídico, erguemos a seta indicadora que vimos caída à sua entrada deixando bem legível para aquêles que também houverem de ali penetrar, esta frase nela escrita por Santo Agostinho:

"O que sei pela confissão, sei-o menos do que aquilo que nunca soube."