

## *Ilegalidade de resolução do Conselho Federal de Medicina que restringe o poder requisitório do Ministério Público.*

### ASSESSORIA DE ASSUNTOS INSTITUCIONAIS Procedimento Administrativo MP- nº 34.803/02.

Comunicante: *Chefe da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro.*

Assunto: *Comunicação sobre a impossibilidade de atendimento de requisições de prontuários médicos.*

**Prerrogativas dos membros do Ministério Público.** O poder de requisitar informações, garantido pela Constituição e pela legislação infraconstitucional aos membros do Ministério Público, não pode ser obstado por qualquer dos Poderes da União ou, mesmo, por regulamentos editados por corporações destinadas à fiscalização profissional. A Resolução nº 1.605/2000 do Conselho Federal de Medicina, que veda o acesso a quaisquer prontuários médicos, ainda que relativos às vítimas de infrações penais, não é aplicável ao Ministério Público. Inteligência do art. 129, VI, da Constituição da República, do art. 8º, § 2º, da Lei Complementar nº 75/93, do art. 26, I, b, e seu § 2º, e art. 80 da Lei nº 8.625/93 e do art. 35, §§ 2º e 6º, da Lei Complementar Estadual nº 106/03. Sigilo legal, ademais, seja sob a ótica semântica, seja sob o prisma axiológico, haverá de ter sua gênese vinculada à lei, não sendo a Resolução do Conselho Federal de Medicina o meio adequado para instituí-lo. Em relação aos prontuários médicos das vítimas de infrações penais, não há propriamente incursão no direito à intimidade, pois, além de tais informações não estarem adstritas à individualidade da pessoa, o objetivo da requisição está diretamente relacionado à persecução penal e à segurança pública, que possuem peso nitidamente superior àquele. Além disso, tangenciar o direito à intimidade não guarda similitude com a sua violação.

I

1. O Ilmo. Sr. Chefe da Polícia do Estado do Rio de Janeiro encaminha a V. Exa., para ciência e adoção das providências cabíveis, cópia de expediente remetido pela Coordenadoria de Polícia Técnico-Científica/POLTEC, noticiando que, por força da Resolução nº 1.605/2000, do Conselho Federal de Medicina, constitui violação ao "segredo profissional" o atendimento à requisição de prontuários médicos por autoridade policial ou judicial. Em sendo necessária a realização de perícia, somente o perito do juízo poderá ter acesso a tais informações.

2. Instruem o procedimento: a) cópia da Resolução nº 1.605/2000 do Conselho Federal de Medicina (fls. 05/06); b) parecer da Secretaria de Estado de Segurança Pública (fls. 10/14); e c) parecer da Procuradoria Geral do Estado às fls. 19/21.

II

3. O Conselho Federal de Medicina, com esteio no art. 5º, X, da Constituição da República, que consagra o direito à intimidade, e nas normas penais que buscam coibir a divulgação de segredo profissional, editou a Resolução nº 1.605/2000. Em suas linhas gerais, referido ato veicula uma regra geral e algumas poucas exceções. A regra é a impossibilidade de revelação do conteúdo de prontuário ou ficha médica, sem consentimento do paciente (art. 1º). Como exceções, são contempladas as seguintes situações em que seria admissível a divulgação: a) comunicação compulsória de doença referida no art. 269 do Código Penal; b) durante a instrução criminal, em havendo ordem judicial, circunstância em que somente o perito do juízo terá acesso às referidas informações; c) em atendimento a requisição do Conselho Federal de Medicina; e d) na defesa judicial do médico.

4. Como se percebe, a requisição formulada pelo Ministério Público não integra o rol de exceções que, no entender do Conselho Federal de Medicina, podem ensejar o acesso a informações médicas.

5. A eficácia dessa Resolução, no entanto, pressupõe seja ela válida, pois somente assim terá aptidão para produzir os efeitos almejados, com a conseqüente obstaculização do poder de requisição constitucionalmente assegurado ao Ministério Público. O objeto do parecer, assim, é justamente a aferição desse requisito essencial.

6. Para maior clareza da exposição, parece-nos relevante transcrever o inteiro teor da referida Resolução, *in verbis*:

"RESOLUÇÃO CFM nº 1.605/2000

O Conselho Federal de Medicina, no uso das atribuições conferidas pela Lei nº 3.268, de 30 de setembro de 1957, regulamentada pelo Decreto nº

44.045, de 19 de julho de 1958, e

CONSIDERANDO o disposto no art. 154 do Código Penal Brasileiro e no art. 66 da Lei das Contravenções Penais;

CONSIDERANDO a força de lei que possuem os artigos 11 e 102 do Código de Ética Médica, que vedam ao médico a revelação de fato de que venha a ter conhecimento em virtude da profissão, salvo justa causa, dever legal ou autorização expressa do paciente;

CONSIDERANDO que o sigilo médico é instituído em favor do paciente, o que encontra suporte na garantia insculpida no art. 5º, inciso X, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que o “dever legal” se restringe à ocorrência de doenças de comunicação obrigatória, de acordo com o disposto no art. 269 do Código Penal, ou à ocorrência de crime de ação penal pública incondicionada, cuja comunicação não exponha o paciente a procedimento criminal conforme os incisos I e II do art. 66 da Lei de Contravenções Penais;

CONSIDERANDO que a lei penal só obriga a “comunicação”, o que não implica a remessa da ficha ou prontuário médico;

CONSIDERANDO que a ficha ou prontuário médico não inclui apenas o atendimento específico, mas toda a situação médica do paciente, cuja revelação poderia fazer com que o mesmo sonegasse informações, prejudicando seu tratamento;

CONSIDERANDO a freqüente ocorrência de requisições de autoridades judiciais, policiais e do Ministério Público relativamente a prontuários médicos e fichas médicas;

CONSIDERANDO que é ilegal a requisição judicial de documentos médicos quando há outros meios de obtenção da informação necessária como prova;

CONSIDERANDO o parecer CFM nº 22/2000;

CONSIDERANDO o decidido em Sessão Plenária de 15.9.00;

**RESOLVE:**

**Art. 1º** - O médico não pode, sem o consentimento do paciente, revelar o conteúdo do prontuário ou ficha médica.

**Art. 2º** - Nos casos do art. 269 do Código Penal, onde a comunicação de doença é compulsória, o dever do médico restringe-se exclusivamente a comunicar tal fato à autoridade competente, sendo proibida a remessa do prontuário médico do paciente.

**Art. 3º** - Na investigação da hipótese de cometimento de crime o médico está impedido de revelar segredo que possa expor o paciente a processo criminal.

**Art. 4º** - Se na instrução de processo criminal for requisitada, por autoridade judiciária competente, a apresentação do conteúdo do prontuário ou da ficha médica, o médico disponibilizará os documentos ao perito nomeado pelo juiz, para que neles seja realizada perícia restrita aos fatos em questionamento.

**Art. 5º** - Se houver autorização expressa do paciente, tanto na solicitação como em documento diverso, o médico poderá encaminhar a ficha ou prontuário médico diretamente à autoridade requisitante.

**Art. 6º** - O médico deverá fornecer cópia da ficha ou do prontuário médico desde que solicitado pelo paciente ou requisitado pelos Conselhos Federal ou Regional de Medicina.

**Art. 7º** - Para sua defesa judicial, o médico poderá apresentar a ficha ou prontuário médico à autoridade competente, solicitando que a matéria seja mantida em segredo de justiça.

**Art. 8º** - Nos casos não previstos nesta resolução e sempre que houver conflito no tocante à remessa ou não dos documentos à autoridade requisitante, o médico deverá consultar o Conselho de Medicina, onde mantém sua inscrição, quanto ao procedimento a ser adotado.

**Art. 9º** - Ficam revogadas as disposições em contrário, em especial a Resolução CFM nº 999/80.

Brasília-DF, 15 de setembro de 2000.

7. Sob o aspecto formal, inexistem dúvidas, a teor da Lei nº 3.268/57, de que o Conselho Federal de Medicina é competente para editar normas que regulamentem a profissão médica. Tratando-se de atos normativos secundários, é imperativo que estejam em harmonia com a Lei que autoriza a sua edição, bem como com as demais espécies normativas que coexistem no ordenamento jurídico.

8. Não obstante o teor aparentemente restritivo da referida Resolução, entendemos que ela não alcança o poder de requisição do Ministério Público, consagrado em âmbito constitucional e infraconstitucional. O exercício de um poder regulamentar, como se sabe, não pode criar hipóteses novas de sigilo e, muito menos, restringir comandos editados pelo legislador e pelo Poder Constituinte originário.

9. A Constituição de 1988 conferiu um novo colorido ao Ministério Público, alçando-o à condição de função essencial à Justiça e conferindo-lhe a atribuição de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Na sempre lúcida lição do Mestre BARBOSA MOREIRA, "... alarga-se em medida notável o âmbito de atividade do Ministério Público, investido por sucessivos diplomas legais de legitimação para agir em juízo na defesa de direitos e interesses que nem sempre ultrapassam as divisas do terreno privado. Se o observador quisesse valer-se de nomenclatura clássica, embora nem sempre isenta de ambigüidade, poderia dizer que o processo civil brasileiro se vai colorindo, em áreas cada dia mais extensas, de tonalidades inquisitórias; ou, para evitar mal-entendidos, que nele a componente publicística vai tendendo a ocupar espaço após espaço e a deixar campo restrito para o jogo de poder de disposição dos particulares" (em *Revista da Faculdade de Direito da UERJ* — Renovar — Rio, n° 3, p. 312).

10. Para instrumentalizar o exercício de suas relevantes atribuições, ao Ministério Público foi outorgado o poder de requisitar as informações necessárias ao seu exercício, informações estas que, em última *ratio*, se destinam, tão-somente, à consecução de suas atividades finalísticas, não sendo um fim em si mesmas. Assim, garantir-lhe os fins e retirar-lhe os meios seria o mesmo que lhe negar a própria existência.

11. O poder de requisição do Ministério Público tem seu alicerce básico no art. 129 da Constituição da República, o qual está assim redigido:

"Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

VI - expedir notificação nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva..."

12. Na senda do preceito constitucional, segundo o qual as requisições seriam realizadas na forma da lei complementar respectiva, foi editada a Lei Complementar n° 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), cujo art. 8° possui a seguinte redação:

"Art. 8° Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência:

(...)

II - requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta;

(...)

IV - requisitar documentos e informações a entidades privadas;

V- realizar inspeções e diligências investigatórias;

(...)

§ 1º O membro do Ministério Público será civil e criminalmente responsável pelo uso indevido das informações e documentos que requisitar; a ação penal, na hipótese, poderá ser proposta também pelo ofendido, subsidiariamente, na forma da lei processual penal;

§ 2º *Nenhuma autoridade poderá opor ao Ministério Público, sob qualquer pretexto, a exceção de sigilo, sem prejuízo da subsistência do caráter sigiloso da informação, do registro, do dado ou do documento que lhe seja fornecido (...)* (grifo nosso).

13. Como deflui do art. 8º, § 2º, da Lei Complementar nº 75/93, o poder de requisição do Ministério Público da União não pode ser obstado com a oposição da exceção de sigilo, o que é justificável, pois apresenta um nexo de encadeamento lógico com a própria atividade finalística da Instituição. Referido preceito, a exemplo das demais normas constantes da Lei Complementar nº 75/93, é subsidiariamente aplicável ao Ministério Público dos Estados (art. 80 da Lei nº 8.625/93: *"Aplicam-se aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União"*), denotando claramente que a Resolução nº 1.605/2000 do Conselho Federal de Medicina não pode ser oposta ao Ministério Público.

14. Não bastasse o estatuído pela Lei Complementar nº 75/93, a Lei nº 8.625/93 caminha no mesmo norte, *in verbis*:

*"Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá:*

I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los:

(...)

b) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de

qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - requisitar informações e documentos a entidades privadas, para instruir os procedimentos ou processos em que officie;

(...)

§ 2º - O membro do Ministério Público será responsável pelo uso indevido das informações e documentos que requisitar, inclusive nas hipóteses legais de sigilo" (grifo nosso).

15. Preceito de igual natureza foi inserido na Lei Complementar Estadual nº 106/03, diploma que veicula a Lei Orgânica Estadual do Ministério Público, *in verbis*:

"Art. 35. No exercício de suas funções, cabe ao Ministério Público:

(...)

b) requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades e outros órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim das entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das entidades sem fins lucrativos que recebam verbas públicas ou incentivos fiscais ou creditícios;

(...)

§ 2º. O membro do Ministério Público será responsável pelo uso indevido das informações e documentos que requisitar, inclusive nas hipóteses legais de sigilo;

(...)

§ 6º. Só poderão ser requisitadas informações de caráter sigiloso para instruir procedimentos em curso, de atribuição do requisitante, que deverá indicar o número do processo e, quando for o caso, o motivo da requisição".

16. À luz do que foi dito, vê-se que o Ministério Público tem o poder de requisitar as informações necessárias ao exercício de suas funções, não podendo nenhuma autoridade opor-lhe o caráter sigiloso da informação. Nesse particular, uma resolução jamais poderia restringir o alcance da lei ou da Constituição. Em obra intitulada *Improbidade Administrativa* (Editora Lumen Juris, 1ª ed., 2ª tiragem, p. 30), assim nos pronunciamos sobre o conteúdo do princípio da legalidade, *in verbis*:

"Partindo-se da própria etimologia da expressão, seria inevitável a assertiva de que a identificação do conteúdo do princípio da legalidade não comporta maiores dificuldades. Legalidade deriva de lei, logo, nada mais coerente do que situar no âmbito da lei o conteúdo do princípio da legalidade. Coerência à parte, são múltiplas as vozes que buscam conferir maior amplitude à concepção de legalidade, passando a concebê-la como um elemento aglutinador de todas as normas de conduta cuja observância seja cogente pela Administração.

Aproveitando-nos da pesquisa realizada por CHARLES EISENMANN <sup>1</sup>, podemos identificar três tendências a respeito da matéria. Para ANDRÉ DE LAUBADÈRE (*Traité*, nº 369), a legalidade é o conjunto: "a) das leis constitucionais; b) das leis ordinárias; c) dos regulamentos; d) dos tratados internacionais; e) dos usos e costumes; f) das normas jurisprudenciais, entre as quais, em primeiro lugar, os princípios gerais do direito - ou seja, quatro elementos de caráter 'escrito', dos quais os dois primeiros formam o 'bloco legal' (HAURIU), os três primeiros o 'bloco legal das leis e regulamentos', e dois elementos de caráter não escrito." GEORGES VEDEL (*La Soumission de l'Administration à la loi*, nº 47) encampa uma posição ainda mais ampla de legalidade, acrescentando que "às regras de direito obrigatórias para a Administração vêm unir-se as normas peculiares que as vinculam - as dos atos administrativos individuais e as dos contratos. Assim, compõem o 'bloco da legalidade' a totalidade das normas cuja observância impor-se-ia à Administração; a legalidade se identifica então pura e simplesmente com a regulamentação jurídica em seu todo, com o 'direito vigente'". Por último, tem-se a noção originária e restritiva do princípio da legalidade, impondo à Administração a observância das normas criadas pela legislador; as quais se reduzem à lei (*lato sensu*).

Feita essa breve exposição a respeito das correntes existentes, resta melhor analisar o tema sob a ótica do Estado Democrático de Direito. Como fora visto

---

<sup>1</sup> "O Direito Administrativo e o Princípio da Legalidade", RDA nº 56/47.



no item anterior, a concepção de Estado de Direito encontra-se estritamente atrelada à necessidade de obediência, por parte da Administração, da norma de conduta a todos imposta. Aqui, norma guarda identidade com lei, não apresentando equivalência com a amplitude da noção de regra de conduta. Limita-se a indicar uma espécie desta, a qual deve ser estabelecida pelo Parlamento com estrita observância do processo legislativo pertinente. Essa posição é robustecida quando se constata que ao Estado de Direito foi acrescido o designativo *democrático*, o qual pressupõe a participação popular na condução do destino do ente público, o que inclui a produção normativa.

Além do elemento histórico, não se deve perder de vista que o desmesurado elasticamento do princípio da legalidade terminará por associar efeitos diversos de institutos distintos. Ainda segundo EISENMANN, “não seria extremamente lamentável qualificar o direito jurisprudencial - e o direito costumeiro também - por elementos da legalidade, enquanto que, na teoria das fontes do direito, todos concordam em colocá-los, necessariamente, em oposição à lei, ao direito legislativo?”

Para aqueles que adotam a teoria extensiva do princípio da legalidade, o regulamento seria elemento componente de seu conteúdo. No entanto, como será visto por ocasião do estudo dos conceitos material e formal dos atos funcionais, regulamento não guarda similitude com lei, sendo tão somente um ato administrativo dotado de maior abstração e generalidade. Com isto, não se nega que, entrando em vigor, o regulamento tem força obrigatória para todos<sup>2</sup>, mas não pode ser ele considerado elemento integrante do princípio da legalidade.

---

<sup>2</sup> Na lição de FORSTHOFF (*Traité de Droit Administratif Allemand*, traduit de l'allemand par Michel Fromont, Bruxelles: Établissements Émile Bruylant, 1969, p. 226), ele deve ser observado não somente pelos cidadãos, como também pelas autoridades públicas, quer estejam situadas acima ou abaixo da autoridade que editou o regulamento. Mesmo esta autoridade encontra-se limitada por ele. Ela pode ab-rogá-lo ou modificá-lo, mas enquanto o regulamento estiver em vigor, ela deve aplicá-lo. Seria equivocado, segundo o Mestre germânico, querer deduzir por um raciocínio a *maiore ad minus* que a autoridade que pode editar o regulamento pode tomar as decisões particulares que o contrariem, concluindo que esse raciocínio não é possível senão quando se trate de modalidades de ação qualitativamente idênticas. O poder de assentar as normas gerais e o poder de agir em um caso particular não são da mesma natureza, o que afasta essa possibilidade.

Sendo o princípio da legalidade verdadeira norma fundamental do Direito Administrativo, não é possível dizer que os regulamentos vinculem a Administração com intensidade semelhante às leis. Os regulamentos são confeccionados pela Administração com obediência à lei. A lei, por sua vez, é imposta à Administração pelo Poder responsável pela produção normativa. Assim, ainda que os agentes que ocupem um grau inferior da escala hierárquica devam obedecer os regulamentos de forma irrestrita, ao responsável por sua edição sempre restará a possibilidade de revê-los. Enquanto permanecerem em vigor, os regulamentos condicionarão os atos administrativos que tangenciem as matérias por eles reguladas, mas essa relação de subordinação, a exemplo do que ocorre entre o regulamento e a lei, não os erige a uma posição de igualdade com esta última, já que axiologicamente distintos.

O que foi dito em relação aos regulamentos é igualmente aplicável aos atos e aos contratos administrativos, cujos efeitos, em que pese vincularem a Administração, surgem a partir de uma iniciativa desta, o que não se confunde com o efeito genérico e abstrato da lei.

O princípio da legalidade não deve ser estendido a ponto de alcançar todo e qualquer ato que imponha determinado comportamento ao Poder Público, pois concepção como essa desvirtuaria a própria natureza das coisas, rompendo com os alicerces do Estado Democrático de Direito. Entendemos mais consentânea com a pureza dos institutos, a adstrição da concepção de legalidade às normas editadas pelos órgãos a quem o texto constitucional outorgou, com a observância de um procedimento previamente estabelecido, a produção normativa, o que faz com que referido princípio tenha seus contornos traçados pela lei em sentido material.

A adoção da posição restritiva em relação ao princípio da legalidade não deve ser interpretada como negação da existência de outras normas, além das produzidas pelo Poder Legislativo (*v.g.*: regulamentos), que servirão como parâmetros de

aferição da legitimidade dos atos administrativos. Como frisou EINSEMANN <sup>3</sup>, “é bem certo que o princípio de legalidade implica na obrigação de respeitar todas as normas de direito e mesmo as normas publicadas pelas autoridades às quais a própria lei dá poder para tanto: sujeitando-se a elas, por exemplo, cumpre-se indiretamente a lei, a norma legislativa de competência”, complementando que “não haveria interesse algum em asseverar um ‘princípio de regularidade’ dos atos administrativos, do qual o ‘princípio da legalidade’ não seria senão uma das especificações, porque, como já se salientou, este ‘princípio’, por si mesmo, não teria conteúdo algum definido: remitido implicitamente ao rol das fontes do direito administrativo, ele próprio se reduziria, em suma, a esta pobre tautologia segundo a qual os órgãos administrativos devem respeitar as normas, e de forma ainda mais plena, as normas que os vinculam”.

17. No voto proferido no Recurso Ordinário no Mandado de Segurança nº 7.423-SP, o Ministro Milton Luiz Pereira, em argumento acolhido à unanimidade pela 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, afirmou que:

“O processualista JOAQUIM CABRAL NETTO, ao dissertar sobre o poder de requisição do Ministério Público, escreveu:

“Diversas leis são claras ao dispor que o Ministério Público pode requisitar diligências, documentos e informações. A Constituição Federal (art. 129, VI) deu-lhe o poder de expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva. Deu-lhe, outrossim, o poder de requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial (art. 129, VIII). O Código de Processo Penal já estabelece aquele poder requisitório em seus arts. 5º, II, 13, II e 47. A Lei Complementar nº 40/81, em seu art. 15, I, manteve essa posição, aplicando-

---

<sup>3</sup> *Op. cit.*, p. 55.

a às repartições da Administração direta ou indireta, mas, vedando-o às hipóteses legais de sigilo e de segurança nacional... No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá: a) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; b) requisitar informações e documentos a entidades privadas, para instruir procedimentos ou processos em que officie”.

E, citando o § 2º do art. 26 da Lei de nº 8.625/93, continua:

“§ 2º — O membro do Ministério Público será responsável pelo uso indevido das informações e documentos que requisitar, inclusive nas hipóteses legais de sigilo”.

E arremata:

“Requisição é um dos atos processuais inerentes às funções do Ministério Público. Tornaghi diz que requisitar é pedir aquilo que deve ser feito. Tourinho observa que requisição é exigência legal. Eliezer Rosa registra que requisição é comunicação de vontade de que se realize certa conduta prevista em lei, e dirigida a destinatário que deverá pô-la em obra, sem possibilidade legal de desatendê-la”.

E, na sua conclusão especificamente sobre o sigilo, adverte:

“Em desenvolvimento a essa colocação, aduz ele que a redação do inciso I do art. 15 da Lei Complementar nº 40/81, permite a requisição de informações, ressalvadas as hipóteses de sigilo e de segurança nacional, o que opõe uma verdadeira exceção ao direito de requisição. Por sua vez, o inciso IV daquele

artigo permite a requisição de informações, resguardando o direito de sigilo, ou seja, não há a mesma ressalva, pois que, nos casos legais, pode ter o Promotor acesso a informação sigilosa (o que não ocorreria nos casos do inciso I) mas desta vez incumbe a este último o dever de resguardar o sigilo, se o exigir o titular do direito ao segredo” (*Instituições de Processo Penal*, pp. 195/197).

(...)

É entendimento assente na doutrina que o Ministério Público, em face da legislação vigente (L.C. n° 75/93, art. 8°, §§ 1° e 2° e Lei n° 8.625/93, art. 80) tem acesso até mesmo às informações sob sigilo, “não sendo lícito a nenhuma autoridade opor-lhe exceção de sigilo” (HUGO MAZZILLI, *Regime Jurídico do Ministério Público*, pp. 407 a 409; NELSON NERY JÚNIOR, *Código de Processo Civil Comentado*, p. 1.425). (RSTJ n° 102/64)

18. Além de não estar acobertado pelo sigilo legal, o fornecimento de informações concernentes à vítima de uma infração penal é imprescindível, em muitos casos, à própria consecução do interesse público. A intimidade, a exemplo da vida privada do indivíduo, não pode servir de escudo ou anteparo àqueles que lesam o interesse público na mais reprovável de suas vertentes, vale dizer, com a prática de infrações penais. O interesse público, em muitos casos, como no presente, sobrepõe-se ao interesse individual do cidadão, reclamando adequada e rigorosa apuração de fatos que atentam contra a estabilidade das relações jurídicas e a segurança social. *In casu*, a partir de um exercício de ponderação dos interesses em tela, questiona-se: o fornecimento de informações concernentes à vítima de uma infração penal, cuja persecução é deflagrada com o ajuizamento de ação penal pública incondicionada, causa maior lesividade à sua privacidade do que a paralisação de uma investigação ou que o inevitável insucesso de uma ação penal, em razão da não-comprovação da materialidade dos fatos, causa ao interesse público? Em situação como essa, o interesse público haverá de prosperar, não só em razão de seu maior peso e dimensão, como também em virtude da insignificante lesão à privacidade do cidadão, pois a lesão causada à vítima normalmente é do conhecimento das autoridades incumbidas da persecução penal, somente sendo necessários maiores esclarecimentos sobre sua exata dimensão e sede.

19. Um dos fundamentos que sustentam a Resolução ora analisada e o parecer da Procuradoria Geral do Estado, que prestigia a sua legalidade, consiste na assertiva de que o dever de os médicos velarem pelo sigilo dos prontuários médicos (*rectius*: prontuários médicos das vítimas de crime) tem como alicerce

constitucional o direito fundamental à intimidade e à vida privada (art. 5º, X, da CR/88). Segundo o art. 5º, X, da Carta de 1988, a todos é assegurado o direito “à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, assegurando o direito a indenização pelo dano material ou moral, decorrente de sua violação”. Como se vê, em linha de princípio, o texto constitucional indica que, ressalvadas as exceções por ele expressamente contempladas, a regra é a inviolabilidade dos bens jurídicos ali relacionados. O art. 5º, XII, por sua vez, dispõe 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”. Enquanto o preceito anterior veicula uma norma eminentemente ampla, sendo passível de integração e ponderação com outros valores, o art. 5º, XII, possui menor abstração e maior especificidade, contendo uma norma que independe de qualquer integração e cuja aplicação, em linha de princípio, não pode ser afastada senão na hipótese expressamente contemplada.

20. Assim, como manifestação do direito à intimidade, é inviolável o sigilo da correspondência, das comunicações telegráficas e de dados; já o sigilo das comunicações telefônicas, contemplado na segunda parte do preceito, pode ser afastado por ordem judicial, em sendo necessário à investigação criminal ou à instrução processual. Não obstante a redação aparentemente restritiva desse último preceito, que somente se refere, de forma expressa, à possibilidade de quebra do sigilo telefônico, inexistem dúvidas de que o direito à intimidade é uma garantia meramente relativa - já que inadmissíveis direitos absolutos em um Estado de Direito eminentemente pluralista -, podendo ser afastado para a salvaguarda de outros bens jurídicos igualmente tutelados pela Constituição (v.g.: a persecução penal e a segurança pública).

21. Alguém sustentaria a ilicitude da conduta daquele que violou a correspondência alheia com o fim, único e exclusivo, de salvar a vida de outrem? Em uma situação como essa, o direito à vida não deve ser prestigiado em detrimento da intimidade? Considerando a amplitude semântica do vocábulo “*dado*” (elemento ou base para a formação de um juízo), constante do art. 5º, XII, da Constituição, que, acaso acolhida, tornaria letra morta a regra do art. 129, VI, norma legitimadora do poder de requisição do Ministério Público, é imperativo compatibilizá-lo com o princípio do art. 5º, X. Com isto, poderemos concluir que somente os *dados* que constituam, na pureza de sua concepção, estrita projeção do direito à intimidade, estarão cobertos pelo sigilo. Encampano a lição de EDILSON PEREIRA DE FARIAS (*Colisão de Direitos - A honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação*, 2ª ed., Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editora, p. 137), é possível afirmar que a “intimidade pode ser definida como o modo de ser da pessoa que consiste na exclusão do conhecimento pelos outros daquilo que se refere a ela só”. Como se vê, trata-se de noção de amplitude eminentemente restrita, não alcançando toda e qualquer informação referente à pessoa.

22. À guisa de ilustração, podemos mencionar duas situações fáticas semelhantes, mas que merecem um tratamento diferenciado: a) *Tício* adoece e é

atendido por um médico. Neste caso, o prontuário médico pode ser visto como projeção do seu direito à intimidade, pois o respectivo conteúdo apenas a ele interessa e somente pode ser revelado em sendo demonstrada a preponderância, no caso concreto, de um outro princípio igualmente contemplado no texto constitucional (*v.g.*: a saúde pública); **b)** *Tício* é alvejado por disparos de arma de fogo em uma tentativa de roubo. Aqui, o auto de exame de corpo de delito ou, mesmo, o seu prontuário médico não consubstanciará mera projeção do seu direito à intimidade, isto porque tal informação, longe de dizêr respeito exclusivamente à sua pessoa, é imprescindível à preservação do bem-estar de todos (art. 3º, IV, da CR/88), já que necessária à persecução penal e à própria repressão da criminalidade. O foro de análise, assim, é deslocado do mal que acomete a pessoa para a sua condição de vítima de uma infração penal. Em situações tais, não se tratando de matéria inerente unicamente ao direito à intimidade, poderá o Ministério Público requisitar diretamente tais informações, ainda que sejam consideradas sigilosas. Esse entendimento deflui do disposto no art. 129, VI, da Constituição da República (*"São funções institucionais do Ministério Público: (...) expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;"*) e da regra do art. 8º, § 2º, da Lei Complementar nº 75/93 (*"Nenhuma autoridade poderá opor ao Ministério Público, sob qualquer pretexto, a exceção de sigilo, sem prejuízo da subsistência do caráter sigiloso da informação, do registro, do dado ou do documento que lhe seja fornecido"*.), aplicável subsidiariamente aos Ministérios Públicos Estaduais por força do art. 80 da Lei nº 8.625/93.

23. Considerando a amplitude da estrutura principiológica veiculada no art. 5º, X, da Constituição e a norma de exceção constante do inciso XII do mesmo preceito, não há dúvidas de que o direito à intimidade e, por via reflexa, o sigilo que dele seja projeção, tem estatura constitucional, o que, em princípio, restringiria o poder requisitório do Ministério Público. Apesar disso, por inexistirem direitos absolutos em um Estado de Direito, o que constitui um pressuposto necessário para a coexistência de múltiplos direitos de importância similar, não poderá o Ministério Público realizar, no caso concreto, um juízo de ponderação, prestigiando um direito em detrimento de outro? Ao nosso ver, a resposta deve ser afirmativa, pois a própria *ratio essendi* do Ministério Público, como Instituição voltada à defesa da sociedade e essencial à consecução do ideal de justiça, acrescido do poder requisitório que a Constituição lhe outorgou, está a autorizar essa conclusão.

24. Além de estar autorizado a requisitar as informações que não estejam estrita e primordialmente relacionadas ao direito à intimidade, poderá o Ministério Público, indicando o fundamento de suas conclusões, realizar a ponderação dos valores envolvidos e ter acesso a informações consideradas sigilosas, desde que a Constituição não tenha limitado tal acesso ao Judiciário, como no caso das comunicações telefônicas (art. 5º, XII, da CR/88). Àquele que sentir prejudicado em seus direitos sempre restará a possibilidade de perquirir, junto ao Judiciário, a regularidade da requisição formulada, ocasião em que seria

afetada a correção das conclusões originárias do exercício de ponderação (art. 5º, XXXV, da CR/88). Esse entendimento, no entanto, não vem sendo acolhido pelo Supremo Tribunal Federal, o qual, sob o argumento de dispensar ao preceito interpretação conforme à Constituição, tem limitado o alcance do art. 8º, § 2º, da Lei Complementar nº 75/93 nas hipóteses em que haja estrita e nítida superposição entre o direito à intimidade e a informação sigilosa, como ocorre no sigilo bancário, o que tornaria necessária a intervenção judicial para a imparcial ponderação dos bens envolvidos e conseqüente autorização de acesso à referida informação (*vide* DANIEL LIMA RIBEIRO, "O Supremo Tribunal Federal e a possibilidade de requisição direta, pelo Ministério Público, de informações protegidas pelo sigilo bancário...", *Revista do MPRJ* nº 16, no prelo).

25. De qualquer modo, é importante repetir que, em se tratando de informação que tão-somente tangencie com o direito à intimidade, mas com reflexos imediatos - e quiçá mais amplos - sobre outros bens jurídicos, poderá o Ministério Público requisitar diretamente a informação com arrimo no art. 129, VI, da Constituição da República. Nesse caso, a Instituição não realizará propriamente um juízo de ponderação entre os bens envolvidos, mas, sim, requisitará informações estritamente atreladas a um deles, ainda que, de forma reflexa, alcancem o outro. Essas situações, que serão objeto de valoração caso a caso, regra geral, apresentarão pouca, ou nenhuma, potencialidade lesiva ao direito à intimidade, o que reforça a conclusão de que não é ele a pedra angular da análise a ser realizada. Um dos exemplos que aprioristicamente apresentam esse contorno é justamente o objeto deste parecer: a requisição de prontuário ou boletim de atendimento médico de vítima de infração penal, tendo por fim apurar a natureza das lesões originárias desta. Em sendo prestigiada a tese de que o acesso a tais informações viola o direito à intimidade, pouco tardará até que se "evolua" a ponto de considerar que o próprio auto de exame de corpo de delito o viola: ou será que alguém sustenta que o designativo de um documento é mais relevante que suas características intrínsecas? Tendo tais documentos conteúdo praticamente idêntico, a eles haverá de ser dispensado tratamento similar, o que, com a devida vênia, não encontra ressonância na lógica do razoável, isto para lembrarmos a sugestiva expressão de RECASÉNS SICHES.

26. Como desdobramento do exposto, é possível afirmar que, por contrariar a normatização de regência do poder requisitório do Ministério Público, é ilegal a Resolução nº 1.605/00 do Conselho Federal de Medicina. Da ilegalidade defluiu a sua ausência de validade. Tratando-se de ato inválido, não é ele apto a produzir efeitos jurídicos; logo, ineficaz em relação ao Ministério Público.

27. Considerando que a Resolução do Conselho Federal de Medicina não é propriamente um ato normativo primário, pois, no mesmo passo em que aufere seu fundamento de validade na Lei nº 3.268/57, viola frontalmente a legislação federal e estadual concernente ao Ministério Público, não entendemos possível a deflagração do controle concentrado de constitucionalidade. Além disso, tendo tal Resolução caráter genérico, qualquer irresignação haverá de ser direcionada aos atos concretos que nela busquem amparo. Este, aliás, é o entendimento que vem sendo encampado pelo Superior Tribunal de Justiça ("*Toda vez que o ato*



administrativo, por sua natureza, produzir efeitos concretos e imediatos, ele perde a sua característica de ato normativo" - STJ, 2ª Turma, RMS nº 775-SP, rel. Min. José de Jesus Filho, j. em 18.11.91, unânime, RSTJ nº 27/212). Assim, em sendo violado direito líquido e certo do Ministério Público, conforme art. 5º, LXIX, da Constituição e Lei nº 1.533/51, é cabível a impetração de mandado de segurança. 28. No que concerne à atribuição para a impetração do writ, é ela do órgão ministerial que venha a ter o seu direito líquido e certo tolhido pela autoridade coatora.

### III

29. É o que parece a esta Assessoria.

Rio de Janeiro, 24 de janeiro de 2003.

EMERSON GARCIA  
Promotor de Justiça  
Assistente

De acordo:

FERNANDO CHAVES DA COSTA  
Procurador de Justiça  
Assessor de Assuntos Institucionais

**Aprovo.** Encaminhe-se cópia do parecer aos doutos órgãos referidos no despacho de fl. 29. Publique-se e arquite-se.

ANTÔNIO VICENTE DA COSTA JÚNIOR  
Procurador-Geral de Justiça