

JUSTIÇA & CIDADANIA

ISSN 1807-779X
Edição 133 - Setembro de 2011
R\$ 16,90

MASSAMI UYEDA
MINISTRO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

REFLEXÕES SOBRE COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA

Editorial: OS LUMPENS DA POLÍTICA

LEIS DE ARQUIVOS E ACESSO A DOCUMENTOS PÚBLICOS NO BRASIL

O DILEMA POLÍTICO DO SIGILO ULTRASSECRETO

Aurélio Wander Bastos

Membro do Conselho Editorial

Advogado

Cientista Político

Professor titular da UFRJ e da Universidade Candido Mendes

O movimento pela abertura de documentos públicos e privados se desenvolveu, no Brasil, concomitantemente com o processo de democratização do Estado. Todavia, diferentemente dos movimentos da sociedade civil, ele se desenvolveu no interior do Estado autoritário, forçando rupturas institucionais e expondo as limitações administrativas da legislação vigente à época. Esses procedimentos levaram a resistências identificáveis, não apenas nos círculos militares, que produziram as normas sobre confidencialidade de documentos, no passado, como em tradicionais frações burocráticas ligadas aos arquivos públicos governamentais, mais preocupadas com a arquivística e os arquivos históricos do que com a gestão de documentos.

A reversão dessas práticas administrativas deveu-se, fundamentalmente, ao trabalho precursor de Celina Vargas do Amaral Peixoto, que, como diretora do Arquivo Nacional, abriu, em projeto legislativo específico, 3 (três) linhas normativas especiais: a viabilização de políticas legislativas de gestão dos documentos públicos, a definição classificatória dos documentos públicos e a garantia de acesso a documentos públicos, às quais se acresceu uma quarta proposta, classificação e tratamento dos arquivos privados e eclesiásticos. Os estudos técnicos se desenvolveram por cerca de 5 (cinco) anos sucessivos, a partir do ocaso dos governos militares e ainda do governo Sarney, quando se promulgaram os dispositivos constitucionais de 1988 sobre acesso a documentos públicos e gestão de documentos.

A regulamentação do acesso a documentos públicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança do Estado e da sociedade, tema que se transformou historicamente na questão central das políticas de acesso a documentos públicos sigilosos, só veio a ser regulamentada com a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, sancionada pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, tomando como referência a Lei nº 8.159, de 8 de maio de 1991. Aquela lei reconhece que as ressalvas de sigilo somente se aplicam aos documentos imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, permitindo que a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas classifique determinados documentos no mais alto grau de sigilo, o que, genericamente, tem sido denominado de documentos ultrassecretos, ficando o seu acesso, por conseguinte, limitado no tempo com um tratamento diferenciado dos demais documentos públicos, inclusive os sigilosos.

A Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 (Lei de Arquivos), que regulamentou preliminarmente o inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição brasileira, não apenas tratou dos documentos imprescindíveis à segurança do Estado e da sociedade, mas também procurou definir a regra básica do direito do cidadão de receber informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral dos órgãos públicos. Essa lei foi sancionada pelo então Presidente Collor de Mello, após rápida tramitação no Congresso Nacional. A par de garantir o acesso a qualquer documento, essa lei define, também, regras específicas de

proteção e acesso a documentos privados de relevância pública e particular, estendendo a proteção a documentos eclesiásticos. Administrativamente, a lei entendeu como gestão de documentos o conjunto de operações e procedimentos necessários ao reconhecimento dos documentos públicos, como: documentos correntes, aqueles em tramitação administrativa; documentos intermediários, aqueles em fase de descarte ou eliminação; e documentos de natureza permanente e de valor histórico, que devem ser definitivamente preservados.

Para maior segurança do Estado e da sociedade, diferentemente dos documentos correntes, insuscetíveis de sigilo em qualquer circunstância, a lei estabeleceu que o acesso aos documentos classificados como sigilosos, referentes à segurança do Estado e da sociedade, será restrito a um prazo de 30 (trinta) anos, a contar de sua produção, podendo esse prazo ser prorrogado por uma única vez por igual período. A Lei nº 11.111/2005 não alterou propriamente esse prazo de sigilo do que veio a ser denominado documentos ultrassecretos, mas admitiu que o sigilo poderá ser restringido pelo prazo e prorrogação previstos na Lei de Arquivos, o que demonstra que essa lei tinha uma proposta razoavelmente flexível com relação à questão do acesso a documentos públicos de alto grau de sigilo.

Ocorre, todavia, que anteriormente ao término do governo Fernando Henrique, acedendo a pressões, principalmente de grupos militares, o Decreto nº 4.553, de 27.12.02, obedecendo

ao permissivo da Lei de Arquivos, que admitia a fixação de prazos de acesso ou sigilo por meio de decreto, estabeleceu que, segundo o grau de sigilo, os documentos públicos podem ser classificados como ultrassecretos, secretos, confidenciais e reservados “em razão do seu teor ou dos seus elementos intrínsecos”. Estava, dessa forma, criada a figura do documento ultrassecreto, que não fazia parte da rotina administrativa da classificação de documentos. Assim, o suprarreferido decreto de salvaguarda dispunha que os documentos ultrassecretos teriam um prazo de 50 (cinquenta) anos para abertura a partir de sua produção, podendo ser renovável indefinidamente, de acordo com o interesse da sociedade e do Estado. Alcançava-se, assim, um alto grau de sigilo para tantos e quantos documentos viessem a ser reconhecidos administrativamente como imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado.

Ora, essa orientação do decreto, criando uma situação anômala no quadro classificatório dos documentos públicos, contrapondo-se à Constituição e interceptando o reconhecimento de situações históricas relevantes, na verdade, contrapôs-se à orientação vigente da Lei de Arquivos, mesmo com o artifício legislativo que criava nova categoria de documento público – o documento ultrassecreto de sigilo renovável indefinidamente. O decreto encontrou, como não poderia deixar de ser, grande resistência na comunidade de historiadores e grupos políticos, inclusive porque a estes não interessava mesmo o sigilo ultrassecreto em documentos



O prazo de acesso aos documentos secretos ficou em 20 anos, aos confidenciais ficou em 10 anos e aos documentos reservados, em 5 anos, podendo os prazos serem prorrogados por uma vez pela autoridade responsável pela classificação. Na verdade, esse decreto modificou a política de restrições de acesso a documentos públicos, inclusive os referentes à segurança do Estado e da sociedade.

imprescindíveis à segurança da sociedade, senão também do Estado, porque dentre eles estavam, muito especialmente, os documentos arquivados nos órgãos do Poder Judiciário, principalmente na Justiça Militar, nos órgãos de arquivo da administração civil e militar, referentes ao período do governo militar, quando se desenvolveram práticas de alta agressividade aos direitos humanos. À orientação desse referido decreto, veio a se sobrepor, como visível razão de Estado, as razões que evoluíram da Lei de Arquivos e das novas demandas que dominaram grupos significativos de interesse social.

Decreto subsequente, de nº 5.301, de 9 de dezembro de 2004, que veio a ser assinado por Luiz Inácio Lula da Silva, regulamentou a Medida Provisória nº 28, de 9 de dezembro de 2004, que veio a se converter na Lei nº 11.111/05, a qual, dados os limites fixados na lei, entendeu como limites da Lei de Arquivos os casos em que o sigilo fosse imprescindível à segurança do Estado e da sociedade, ou seja, nos casos de alto grau de sigilo ou de documentos ultrassecretos. Esse decreto, assim como aquela lei anteriormente citada, mostrou-se mais sensível aos grupos preocupados com a restauração da verdade política nos anos do poder militar. Nesse sentido, o decreto tem dois aspectos importantes, admitindo que mesmo vencido o prazo previsto na Lei de Arquivos justificadamente, a Comissão de Averiguação e Análise poderá avaliar se o acesso ao documento ultrassecreto acarretará dano à segurança da sociedade e do Estado, criando, por conseguinte, um mecanismo para dilatação de prazos desses documentos especiais.

No entanto, por outro lado, alterou o Decreto de 2002, estabelecendo que o prazo de abertura de acesso aos documentos

ultrassecretos seria de 30 (trinta) anos, observando, por conseguinte, um limite máximo da Lei de Arquivos, de 1991. O prazo de acesso aos documentos secretos ficou em 20 (vinte) anos, aos confidenciais ficou em 10 (dez) anos e aos documentos reservados, em 5 (cinco) anos, podendo os prazos serem prorrogados por uma vez pela autoridade responsável pela classificação. Na verdade, esse decreto modificou a política de restrições de acesso a documentos públicos, inclusive os referentes à segurança do Estado e da sociedade. Estava restaurado, por conseguinte, o prazo de leis anteriores, fixado em 30 anos (renováveis) para o *disclosure* (desvelamento) dos documentos, inclusive, ultrassecretos. Essa restauração compreensiva do problema do sigilo, entretanto, não foi suficiente, provocando, nas estruturas internas do Estado e – de forma interessante – mesmo em frações parlamentares, novas reações destinadas a reverterem a questão do sigilo para renovações sucessivas indefinidas, o que veio a se denominar publicamente sigilo eterno.

Muito embora essa orientação que milita contra as políticas de direitos humanos e direitos individuais, diversamente dos propósitos do Estado Democrático de Direito, tenha voltado a ser objeto de discussão pública no Congresso, por meio do Projeto de Lei da Câmara, de acesso às informações públicas (PLC nº 41/2010), que deu seguimento ao Projeto de Lei do Executivo de nº 5.228/09, tem como objetivo fundamental regulamentar os artigos 5º e 37º da Constituição, assim como definir o acesso a documentos públicos, sem que se fuja dos parâmetros constitucionais. Na sua redação, todavia, remanescem duas questões relevantes: em primeiro lugar, ele tem alto significado, porque se volta para a abertura de documentos imprescindíveis à segurança da sociedade, referentes a questões de direitos humanos, mas, em segundo lugar, quando ele trata da

abertura de acesso aos documentos ultrassecretos referentes à segurança da sociedade e do Estado, tem uma natureza repetitiva, porque, na forma da legislação vigente, mesmo esses documentos ultrassecretos estão suscetíveis apenas ao sigilo de 30 anos renováveis ou, dependendo de estudos específicos, de novas prorrogações, dado que o antigo Decreto nº 4.553/02, no que definia documentos sigilosos com prazo indeterminado, ficou revogado pela Lei nº 11.111/05, com a sucessiva regulamentação interposta pelo Decreto nº 5.301/04.

Ora, na verdade, à medida que se colocou em discussão no plenário da Câmara a questão do acesso à informação pública, viabilizou-se a retomada da discussão do sigilo dos documentos classificados como ultrassecretos, que no Decreto n. 4.553/02 poderiam ser classificados como prazo indeterminado, o que vem a ser denominado sigilo eterno, em prejuízo do sigilo temporário, como historicamente propôs a Lei de Arquivos. Nesse sentido, o anteprojeto introduziu uma discussão que estava superada, mas ao que tudo indica, não por interesse dos grupos militares, mas por lideranças específicas do Congresso Nacional, especialmente do Senado, ficando visível que o que se agora pretende secreto não são bem assuntos militares, mas assuntos políticos que envolvem autoridades que, no passado, se não apenas autorizaram as comissões a estudar uma futura Lei de Arquivos, como aconteceu no governo Sarney, chancelaram, como aconteceu com o Presidente Collor, a mais democrática das leis ou dispositivos legais sobre arquivos implementados no Brasil, de tal forma, inclusive, que a Lei nº 8.159/91 (Lei de Arquivos) não sofreu qualquer mudança restritiva até hoje.

De qualquer forma, abrir o dispositivo constitucional que fala em sigilo imprescindível à sociedade é um grande avanço para se articularem, juridicamente, as demandas da sociedade com o conceito de direitos humanos, mas para tanto, efetivamente, a classificação de documentos com alto grau de sigilo, cuja abertura teria prazo indeterminado (sigilo eterno), seria um grande empecilho ao funcionamento do Estado democrático. Até hoje, no Brasil, nenhum presidente da República, no exercício das suas funções presidenciais, formalmente, exceto o Presidente Fernando Henrique, que não deixou de incentivar a política de abertura de documentos, anteviu, nos últimos momentos de seu governo, a gravidade de uma decisão como a que foi tomada não em projeto de lei, mas em decreto, agora revogado por lei e decreto, que também, pela sua natureza, restringem antecipadamente os efeitos totais do projeto de lei de acesso às informações públicas.

Finalmente, ao que tudo indica, as razões de Estado, que tradicionalmente estavam comprometidas com políticas de sigilo absoluto, não têm encontrado suportes políticos para viabilizar propostas de fechamento extensivo de documentos públicos que possam se sobrepor às políticas de abertura dos documentos de natureza ultrassecreta, voltadas para evitar os excessos defensivos do Estado, reconhecendo que o Estado só é Estado enquanto Estado de Direito, assim como o Estado de Direito só é Estado de Direito enquanto Estado Democrático de Direito, no qual a defesa e a proteção do(s) cidadão(s) são os pressupostos das próprias razões de Estado. 