

OS ARQUIVOS DA DITADURA MILITAR

E O DIREITO DE ACESSO ÀS INFORMAÇÕES

■ POR JOÃO CARLOS NAVARRO DE ALMEIDA PRADO

Por cerca de vinte anos o País viveu um regime de exceção no qual o governo antidemocrático, em nome da *segurança nacional*, impunha gravosas restrições e proibições aos mais salutares direitos e garantias fundamentais, ora legislando por meio do famigerado decreto-lei, que ainda permanece entre nós com a alcinha de medida provisória, ora se valendo de instrumentos que, decisivamente, deram o tom da governabilidade armada: os atos institucionais, que faziam letra morta a mais suprema lei do ordenamento jurídico, a Constituição da República.

Restabelecido o regime democrático no Brasil, muito se avançou com diversas conquistas consagradas na Carta Magna de 1988. Não obstante, duas décadas não foram suficientes para apagar os abusos e a violência praticados de maneira sistematizada pelo regime ditatorial, bem como para curar as feridas deixadas pela perseguição política e que ainda hoje putrefazem na memória das vítimas da Ditadura.

Há muito ainda por se esclarecer. Incontáveis desaparecimentos de pessoas permanecem incógnitos para a sociedade e muitas vozes ainda ecoam dos “porões” em busca de esclarecimento e justiça.

O tema, por sua complexidade e polêmica, é tratado com acentuada cautela pelo Governo. De um lado, argumenta-se que a publicidade dos arquivos da repressão

política do regime militar traria à tona acontecimentos já olvidados, o que poderia inquietar a sociedade, causando graves comoções e possíveis revoltas, que devem ser evitadas a qualquer custo para o *bem-estar da nação*. Não é este, todavia, o caminho que melhor tutela os interesses do titular de todo o poder, como quer o dispositivo inaugural da Lei Republicana Fundamental.

Deveras, o sigilo de tais documentos representa a convivência com os despautérios institucionais do governo centrado no militarismo e a indevida proteção das autoridades diretamente responsáveis pelos abusos. Tudo isso em detrimento da sociedade, em especial dos perseguidos políticos diretamente atingidos ou de seus familiares.

Em que pese a gama de interesses de outras searas relevantes ao tema, como os aspectos políticos e sociológicos, mister se faz uma análise jurídica apta a propor soluções para a controvérsia que circunda o tema.

O REGRAMENTO CONSTITUCIONAL

A Constituição da República, dentre os direitos individuais e coletivos, sob o manto da cláusula pétreia, dispõe que: “*Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou*

“A divulgação dos arquivos da Ditadura Militar, ainda que feita com parcimônia, é medida de rigor. Apenas quando a sociedade estiver devidamente esclarecida sobre todos os aspectos relevantes da história de seu país no período de exceção é que se poderá colocar uma pedra no assunto e prosseguir na construção de uma sociedade, quiçá, livre, justa e solidária.”

geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (art. 5º, inciso XXXIII).

Complementando esta diretriz, estabelece o texto constitucional: “Art. 37. [...] § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...] II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII”.

José Afonso da Silva anota acerca das restrições ao acesso às informações entabuladas no texto constitucional: “Sempre que a liberação de informações pelos órgãos públicos possa implicar uma situação adversa à paz social, à ordem pública, à independência do país, à soberania nacional, ou ofensa a qualquer daqueles fundamentos da República referidos no art. 1º, assim como a seus objetivos fundamentais definidos no art. 3º, podemos dizer que o sigilo se impõe. Muitas vezes, só o exame do caso concreto pode estabelecer a necessidade de manter em sigilo as informações, e, com base nisso, ser denegada sua prestação ao requerente”¹.

O cerne da questão cinge-se à parte final do art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, qual seja, a ressalva às informações sigilosas. Desta forma, dever-se-á indagar se o sigilo dos arquivos da Ditadura Militar é imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, legitimando-o juridicamente.

Definir o que seja ou não imprescindível à segurança da sociedade e do Estado não é tarefa do legislador, mas do intérprete. Impossível fixar em lei, objetiva e abstratamente, com a devida precisão, as hipóteses de tal imprescindibilidade.

A REGULAMENTAÇÃO LEGAL

A preocupação com a matéria levou à edição, pouco mais de dois anos após a promulgação da Constituição de 1988, da Lei nº 8.159/91, que versa sobre a *política nacional de arquivos públicos e privados*.

Malgrado o art. 22 da lei de regência estabelecer o acesso pleno aos documentos públicos, o § 1º do art. 23 determina regra em sentido diametralmente oposto, impondo sigilo aos documentos considerados de risco à segurança da sociedade e do Estado, bem como àqueles necessários ao resguardo da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas. A primeira reserva dá sobrevida à vetusta doutrina da *segurança nacional*, que ressurgiu apenas remodelada. Já a segunda exorbita a garantia constitucional de proteção aos mesmos bens, pois assegura a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem

das pessoas, com o único desígnio de assegurar o *direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação*, *ex vi* do art. 5º, inciso X, da *Lex Legum*, nada dispondo quanto a sigilo, sob pena de sobrepor o interesse privado ao interesse público.

Por fim, os dois últimos parágrafos do art. 23 estabelecem prazos para sigilo, podendo chegar, a contar da produção, a sessenta anos para os *documentos sigilosos relativos à segurança da sociedade e do Estado*, em caso de prorrogação por um período, e a cem anos para os *documentos sigilosos referentes à honra e à imagem das pessoas*.

O legislador valeu-se de censurável astúcia ao dilatar o prazo de restrição aos documentos sob a evasiva alegação de proteção à honra e à imagem das pessoas. Os interesses da segurança da sociedade e do Estado deveriam demandar a publicidade desses documentos, para que a história do Brasil fosse, em muitos pontos, desvendada.

Dispõe, outrossim, a lei do *silêncio dos não inocentes*, no art. 24, incumbir ao Judiciário “determinar a exibição reservada de qualquer documento sigiloso, sempre que indispensável à defesa de direito próprio ou esclarecimento de situação pessoal da parte”. Aqui, apenas aclarou-se a garantia de *acesso à justiça* ou *inafastabilidade do Poder Judiciário*, sufragada na Lei Fundamental (art. 5º, inciso XXXV).

Malgrado o poder conferido ao magistrado para determinar a exibição do documento oculto, a lei o outorga de forma *reservada*, *i.e.*, sem permitir o manejo de demanda para divulgação ampla e irrestrita à população. Ademais, a aventada norma confere legitimidade para a ação tão somente à defesa de direito *próprio* ou esclarecimento de situação *pessoal da parte*. Com isto, objetivou-se coibir o acesso a documentos por entes próximos e parentes. Ora, tratando-se de fatos que causaram mortes e desaparecimentos em grande escala, cujas investigações restaram inconclusivas, de nada adianta permitir o ajuizamento de ações por pessoas que, em verdade, se constituem *objeto do processo*, estabelecendo legitimidade personalíssima para tais demandas.

Tais observações levam à conclusão de que as restrições do art. 24 da *lei do silêncio* são flagrantemente inconstitucionais, por violação à garantia de acesso à justiça de forma ampla.

O Governo prosseguiu na regulamentação da *caixa preta da Ditadura* editando, em 2002, o Decreto nº 4.553, já parcialmente alterado pelo Decreto nº 5.301/04, que dispôs *sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal*. Esta ▷



norma assegura o sigilo, por 50 anos, para os documentos de Estado considerados “ultrassecretos”; e de dez anos para os “reservados”, prorrogáveis por outros dez; os documentos marcados como “confidenciais” estão protegidos por 20 anos, prazo prorrogável pelo mesmo período; e os “secrets”, por 30 anos, prorrogáveis por mais 30.

A dificuldade de se disciplinar a matéria é patente. O art. 2º do mencionado decreto considera sigilosos os dados ou informações cujo conhecimento irrestrito ou divulgação possa acarretar qualquer risco à segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade da vida privada, da honra e da imagem das pessoas. O parágrafo único do mesmo dispositivo traz ainda, como requisito ao acesso a dados ou informações sigilosas, a “necessidade de conhecer”, tida como “condição pessoal, inerente ao efetivo exercício do cargo, função, emprego ou atividade, indispensável para que uma pessoa possuidora de credencial de segurança tenha acesso a dados ou informações sigilosos”, *ex vi* do art. 4º, inciso XIII.

Nota-se que a regulamentação da matéria, ao invés de facilitar sua compreensão, mostra-se, de certo modo, inócua. Deveras, apenas acrescentou o vocábulo risco à expressão empregada na ressalva constitucional *segurança da sociedade e do Estado*. Ademais, a *necessidade de conhecer* as informações tidas como sigilosas dá a entender que apenas agentes públicos, *no exercício de suas funções*, estariam legitimados para o acesso a tais documentos.

Todavia, tal entendimento seria estapafúrdio, pois o grande escopo do acesso às informações é propiciar à *sociedade* o conhecimento dos atos do governo, e não a manutenção de sua ciência no âmbito do Estado – e, portanto, sigiloso para o povo. Em outras palavras, os interessados diretos nos documentos sigilosos são todos aqueles atingidos pelos atos sob censura, bem como, na ausência destes, seus herdeiros e familiares.

Ademais, a garantia constitucional correspondente possui eficácia plena, não podendo ter seu alcance reduzido por norma de menor hierarquia, além de estar em consonância com a abolição de toda forma de censura ou licença (arts. 5º, inciso IX e 220, *caput* e § 2º).

Completando este arcabouço (*rectius*: calabouço) normativo, o Poder Executivo Federal, cujo Chefe de Estado e de Governo da época chegou a se manifestar pela promoção da abertura ao público dos documentos sigilosos do Governo Militar, editou a Medida Provisória nº 228/04, convertida na Lei nº 11.111/05, que *regulamenta a parte*

final do disposto no inciso XXXII do caput do art. 5º da Constituição Federal.

Esta normativa repete e faz expressa remissão à já analisada Lei nº 8.159/91. O art. 6º da nova lei traz significativas questões para a matéria. De início, estabelece o óbvio, ou seja, que uma vez vencido o prazo ou a prorrogação do sigilo, os documentos tornar-se-ão de acesso público (§ 1º).

Na sequência, a obviedade dá lugar à perplexidade: “§ 2º *Antes de expirada a prorrogação do prazo de que trata o caput deste artigo, a autoridade competente para a classificação do documento no mais alto grau de sigilo poderá provocar, de modo justificado, a manifestação da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas para que avalie se o acesso ao documento ameaçará a soberania, a integridade territorial nacional ou as relações internacionais do País, caso em que a Comissão poderá manter a permanência da ressalva ao acesso do documento pelo tempo que estipular*”.

Tal dispositivo autoriza a prorrogação do sigilo nos moldes já previstos pela Lei de 1991, mas de forma ilimitada, conferindo tal poder à Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, instituída pelo Poder Executivo no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, nos termos do art. 4º da mesma Lei nº 11.111/05. É dizer: uma Comissão subordinada ao Presidente da República passa a deter amplo controle na divulgação de todo e qualquer documento sigiloso, *pelo tempo que estipular*, sem qualquer limitação!

A par de escatológicas previsões, a lei faculta a provocação da aludida Comissão a “qualquer pessoa que demonstre possuir efetivo interesse”, para pleitear a revisão da “decisão de ressalva a acesso de documento público classificado no mais alto grau de sigilo” (art. 6º, § 3º). Neste caso, a Comissão pode decretar a *autorização de acesso livre ou condicionado ao documento* ou a *permanência da ressalva ao seu acesso* (§ 4º, incisos I e II). Já as informações sobre as quais recai o disposto no inciso X do art. 5º da Constituição Federal, segundo o art. 7º, par. ún., “terão o seu acesso restrito à pessoa diretamente interessada ou, em se tratando de morto ou ausente, ao seu cônjuge, ascendentes ou descendentes”, sempre observados os extensos prazos da Lei nº 8.159/91. Com isto, um mínimo de sensibilidade, ainda que em proporções microscópicas, fez com que o legislador legitimasse terceiros interessados a ter acesso a documentos, malgrado o façam em caráter restrito e estejam sujeitos ao alvedrio da Comissão responsável.

Por fim, menciona-se a cabeça do art. 7º que, em flagrante *proteção* (e não *vedação*) ao anonimato, estabelece: “*Os documentos públicos que contenham informações relacionadas à intimidade, vida privada, honra e imagem de pessoas, e que sejam ou venham a ser de livre acesso poderão ser franqueados por meio de certidão ou cópia do documento, que expurgue ou oculte a parte sobre a qual recai o disposto no inciso X do caput do art. 5º da Constituição Federal*”.

Seria cômico não fosse trágico ter o legislador invocado a Carta Republicana para impedir o acesso *chapado* a

acontecimentos fatídicos da maior relevância para a memória nacional. Com isto, os responsáveis por todos os "porões" da Ditadura podem repousar em paz, livres de qualquer responsabilização judicial, civil ou penal. É o segredo do legislador garantindo a impunidade com travestido respaldo constitucional.

CARACTERIZAÇÃO E SOLUÇÃO DO CONFLITO

Fixadas tais premissas, é possível estabelecer duas posições contrapostas: de um lado, o sigilo em prol da segurança da sociedade e do Estado e, de outro, a publicidade – um dos princípios elencados no art. 37, *caput*, da Constituição da República – no interesse das vítimas, seus sucessores e, por que não dizer, de toda a sociedade.

Observa-se que há uma forte contradição neste conflito, pois os dois valores, de maneira diametralmente antagônica, buscam zelar pelos interesses da sociedade. O primeiro, por estabelecer o sigilo para a segurança da sociedade, e o segundo, pela tutela da publicidade para o conhecimento das informações do governo pela mesma sociedade.

Resta, portanto, responder à seguinte indagação: por qual destas maneiras estará a sociedade melhor protegida ou seus interesses melhormente tutelados?

O sigilo fundado na defesa da sociedade e do Estado busca precaver eventual comoção ou crise pelo descontentamento da população ao tomar conhecimento das atrocidades praticadas durante os "anos de chumbo". Assim, é certo que muitas revelações poderiam acarretar insurreições capazes de atingir as instituições do Estado, ainda que seus atuais integrantes não estivessem envolvidos com os governos do período militar.

Contudo, este sigilo, invocado para a proteção da sociedade, acaba, na verdade, protegendo os responsáveis pelos abusos e violações aos mais sublimes direitos do ser humano que, antes protegidos por fardas imponentes e condecorações, seriam agora abastados com um sigilo conivente e encobridor. Desta sorte, estar-se-ia a calar a sociedade e deixar fatos de grande repercussão para a história brasileira repousarem no mais profundo esquecimento.

Já o conhecimento pleno da sociedade de tudo o que diga respeito ao regime militar brasileiro não seria mais do que uma satisfação pública, uma forma de conceder o devido esclarecimento sobre reminiscências históricas. Estas, pelo bem ou pelo mal, são páginas escritas que não podem ser apagadas ou simplesmente ignoradas.

Há alguns anos, o Governo Federal decidiu desenvolver uma ação comum com o Congresso Nacional para alterar ou revogar o supracitado decreto baixado pelo ex-Presidente

Fernando Henrique Cardoso, que prorrogou por tempo ilimitado o sigilo dos arquivos secretos do regime militar. Porém, a dinâmica política brasileira, com a sucessão de fatos e interesses supostamente maiores e de maior audiência, silenciou a luta de quem busca, simplesmente, a verdade que não há de se calar.

UMA LUZ NO FIM DO TÚNEL

Esta temática ganhou os foros jurídicos desde o fim do regime de exceção, especialmente com a promulgação da Carta de Outubro. Porém, somente cerca de dez anos depois uma medida jurídica de relevo teve o condão de provocar a manifestação do Supremo Tribunal Federal. Trata-se de ação direta ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, objetivando a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 8.159/91 e da íntegra da Lei nº 11.111/05.

A ADI nº 3.987, proposta em 2007², recebeu parecer favorável do então Procurador-Geral da República, Antonio Fernando de Souza, que, em maio de 2008, ajuizou a ADI nº 4.077, de semelhante teor. Ambas pendem de apreciação da Corte guardiã da Constituição, tendo recebido pedido de variadas entidades para ingressar no feito na condição de *amici curiae*.

Verifica-se, deste modo, que como tantas questões de igual magnitude que hodiernamente têm sido decididas pelo Poder Judiciário, mais especificamente pelo Tribunal Constitucional da República, ao que tudo indica, o acesso aos documentos sigilosos do governo militar não seguirá curso diverso. Tratando-se de controvérsia de relevância constitucional, é praticamente inevitável que as escolhas políticas exaradas pelos Poderes Legislativo e Executivo acabem submetidas ao crivo jurisdicional, cujo pronunciamento possui igualmente viés político. Neste caso, mais uma vez será bem-vinda a intervenção pretoriana para nulificar a atividade legislativa desconforme a Lei Republicana Fundamental, que priorizou a informação em detrimento do sigilo, a luz sobre a escuridão.

Destarte, a divulgação dos arquivos da Ditadura Militar, ainda que feita com parcimônia, é medida de rigor e corresponde aos anseios do povo, que delegou a tarefa de representá-lo em Assembleia Nacional Constituinte na redemocratização da República Federativa do Brasil. Apenas quando a sociedade estiver devidamente esclarecida sobre todos os aspectos relevantes da história de seu país no período de exceção é que se poderá colocar uma pedra no assunto e prosseguir na construção de uma sociedade, quiçá, livre, justa e solidária. ■

NOTAS

- 1 *Comentário Contextual à Constituição*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 129.
- 2 Sistema *Push STF* – Notícias publicadas no dia 20.11.07, item 15:56 – *OAB contesta lei que regulamenta sigilo de documentos*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 02.09.11.



JOÃO CARLOS NAVARRO DE ALMEIDA PRADO é Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP) e Especialista em Direito Constitucional. Professor de Graduação e Pós-Graduação da Universidade São Judas Tadeu e da Escola Paulista de Direito (EPD).