

Política e Arquivologia:

algumas considerações sobre a Legislação de Sigilo.

Cristiane da Cruz Honório
crishonorio@yahoo.com

Elizabeth Abreu Damasceno
eadamasceno@yahoo.com.br

Ianomani de Oliveira Costa
ianomanicosta@yahoo.com.br

UFF / Universidade Federal Fluminense

Conhecer as Leis e os Decretos que regulamentam seu país é um passo fundamental para se desfrutar de todos os direitos e respeitar todos os seus deveres. Todavia é sabido que, em muitos países, grande parte da população não tem o conhecimento mínimo sobre esse assunto. E, entre outros, um dos assuntos que a sociedade mais desconhece é o que se refere ao Direito à Informação dos Documentos Públicos. A idéia deste trabalho é analisar alguns aspectos das leis que regulamentam o acesso aos documentos públicos arquivísticos. Este estudo compreende duas etapas, sendo a primeira à análise da bibliografia levantada sobre o tema. Para fins desse trabalho, considerou-se apenas a bibliografia produzida a partir da década de 1990, pois seria relevante somente a produção após o sancionamento da Lei de Arquivo em 1991. A segunda parte é a comparação entre a Lei 8.159/91 e os decretos federais que o regulamentam, constituindo assim a legislação arquivística acerca da classificação de sigilo, levando-se em consideração o prazo de sigilo estipulado.

Embora muito se tenha falado em salas de aulas, ou até mesmo em grupos de discussão virtuais, constata-se que pouco foi efetivamente produzido e divulgado no âmbito acadêmico deste a década de 1990 sobre Legislação Arquivística. Segundo Honório e Damasceno (2005), durante o período compreendido entre 2000 e 2004, foram produzidos apenas dois artigos sobre Legislação, sendo este número, ainda, muito superior ao período anterior, compreendido entre 1995 e 1999, onde não foi produzido nenhum artigo. Contudo, segundo Jardim (1998), no período que corresponde a 1990-1995, foram produzidos oito artigos, por autores brasileiros. Ressaltamos que a metodologia aplicada na análise nos dois

trabalhos não é correspondente em sua totalidade, contudo, estas duas produções indicam-nos que a produção acerca deste tema diminuiu drasticamente, contrastando com o fato de ser no período compreendido entre 1995 e 2004 que foram criados os decretos de regulamentação do prazo de sigilo documental.

Dentre os trabalhos levantados destaca-se o artigo *Os usuários no Brasil e sua proteção jurídico-legal*, de Janice Gonçalves, publicado na revista Registro – Revista do Arquivo Público Municipal de Indaiatuba, Edição nº I, em Julho de 2002. Neste artigo, a autora traça um panorama sobre a legislação brasileira sob o ponto de vista do acesso aos documentos de arquivo, observando como essa legislação possibilitou a preservação e/ou o acesso a documentos de arquivo, desde a década de 1920 até o período atual, após a criação da Lei de Arquivo.

Por outro lado há também a abordagem sob o ângulo da transparência governamental, possibilitada ou não pelas leis e decretos regentes, onde se destaca o artigo de José Maria Jardim, *Informação governamental: acesso e sigilo* (1998),

Jardim afirma:

Há evidentes sinais de consenso nas teorias da democracia sobre o papel fundamental da transparência administrativa na gestão do Estado. Os debates em torno da transparência administrativa, no Brasil, tendem, porém, a restringir-se ao discurso político, em especial aquele produzido pelo próprio Estado. Tal ocorreu sobretudo após o fim do regime militar, nem sempre resultado em políticas públicas que permitam romper com a opacidade do Estado no Brasil. Refletir, portanto, sobre a transparência administrativa implica em reconhecermos a sua dimensão jurídica.

O autor diz ainda que:

Como tal, a informação torna-se um direito que os administrados podem opor à administração. Deixa-se desde então o terreno escorregadio “boa vontade administrativa” para entrar-se no das garantias jurídicas, criando um clima de conflito latente: a informação será conquistada sobre a administração, algumas vezes retirada dela contra a sua vontade.

Com isso, entendemos que, por questões burocráticas, a esfera pública necessita legitimar as ações referentes a informações, estas contidas em documentos públicos. Ou seja, é necessário que o Governo crie recursos que regulamentem esses acessos, tentando proteger tanto o público como o privado, além de tentar proteger tanto o indivíduo como o coletivo.

Sabemos também que a essa delimitação entre o que devemos considerar público ou privado nem sempre é simples de fácil visualização, pois essa linha tênue que define tais limites muitas vezes depende da interpretação do definidor e das circunstâncias dessa definição.

Conforme diz Gonçalves (2002):

É imensa a complexidade que envolve os documentos de arquivo. Privados, podem ser abertos ao público por decisão dos próprios organismos produtores. Públicos, devem ser acessíveis aos cidadãos; mas os documentos neles contidos podem ser vetados à consulta por prerrogativas de Estados. Privados, podem ser considerados de interesse público e coletivo. Públicos, podem conter documentos cujas informações devem ser resguardadas em nome da inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem. A difícil compatibilização de direitos e interesses, nas situações concretas do cotidiano das instituições arquivísticas, faz vislumbrar o quanto pode ser significativo o conhecimento da legislação arquivística e das disposições a ela relacionadas.

É dentro desta imensa complexidade que se encontra ainda embutida a classificação de nível de sigilo documental. Essa classificação, determinada por lei, deve ser definida por uma comissão constituída especialmente para esse fim.

O Decreto nº 2134 de 31 de janeiro de 1997 determina em seu Art. 5º que os órgãos públicos e instituições de caráter público custodiadores de documentos sigilosos, deverão constituir Comissões Permanentes de Acesso. Tais comissões seriam a principal ferramenta para o funcionamento efetivo do mesmo. Dentre as atribuições previstas, esta comissão é responsável por:

- analisar, periodicamente, os documentos sigilosos sob custódia, submetendo-os à autoridade responsável pela classificação, a qual, no prazo regulamentar, efetuará, se for o caso, sua desclassificação;
- liberar os documentos cuja divulgação comprometa a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas após cem anos de acesso restrito ou desde que previamente autorizado pelo titular ou por seus herdeiros;
- autorizar o acesso a documentos públicos de natureza sigilosa a pessoas devidamente credenciadas, mediante apresentação por escrito, dos objetivos da pesquisa.

Entretanto, não fica definido em momento algum como se dá a criação e implantação de tal comissão, como por exemplo quem seriam as pessoas ou quais cargos aptos a integrá-la, nem mesmo quais seriam os critérios adotados pela mesma para definir o nível de sigilo e o prazo a ser estipulado, como observa Jardim (1998):

O Decreto (2134 de 97) não explicita como o classificador autorizado atribuí uma dada classificação do ponto de vista conceitual e administrativo. Não há mecanismos que inibam possíveis excessos do classificador até porque não se encontra previsto que se justifique, em alguma instância, a classificação que se está atribuindo. Como tal, não fica evidente onde e como os critérios de classificação serão explicitados. Em que tipo de registro constarão as razões da classificação por parte do classificador? Se tal justificativa não se dá, como, em algum momento, a sociedade civil pode controlar os termos desta classificação? O mesmo processo ocorre quando da desclassificação ou reclassificação dos documentos por mais de um determinado prazo.

Sendo assim, essa questão torna-se totalmente subjetiva, que varia de acordo com os integrantes da comissão, dificultando as possibilidades de contestação por parte da sociedade. Jardim (1998) diz ainda que “numa leitura estrita, a critério do agente público, pode-se compreender como legal a solicitação do historiador, mas não a da associação de familiares ou vice-versa”.

A noção de direito à informação, principalmente a adotada nas instituições públicas, remonta à Revolução Francesa. A idéia de sigilo dos documentos governamentais no Brasil democrático é estabelecida em 1988 com a promulgação da Constituição, que em seu artigo 5º inciso XXXIII declara:

[...]todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou 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;*

(Brasil, 1988, grifo nosso)

Além do direito à informação também constar na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, onde, em seu art. 19, declara: “Toda pessoa tem direito à liberdade de expressão e opinião; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opinião e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.

Vê-se pelo trecho destacado de nossa Constituição, que as razões para a existência do sigilo “informativo” é a “segurança da sociedade e do Estado”. Contudo a ressalva para tal sigilo é que as informações classificadas “serão prestadas nos prazos da lei”.

Segundo Fonseca (1996):

Apesar das evidentes diferenças observadas no tratamento dado pelos países à questão do acesso às informações encontradas nos arquivos, há pontos consensuais. Estes pontos convergem na tentativa de conciliar os princípios do direito à informação com os do direito à privacidade e à segurança pública.

Conforme a autora, “a solução mais amplamente utilizada na tentativa de conciliar os princípios mencionados é o estabelecimento de prazos de desclassificação para aqueles documentos classificados como sigilosos”.

Porém a primeira lei a determinar esse prazo só surgiu alguns anos depois. Três anos precisamente, em 1991, com a Lei Nº 8159, que “Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos privados e dá outras providências”. Dentre outras providências, no Capítulo V, Art. 23, § 2º, estão os “prazos da lei”. Prazos esses determinados como “máximos” de trinta anos para os documentos relativos a segurança do Estado e da sociedade, e de cem anos para os que tratem da honra e da imagem das pessoas. Em ambos os casos tais datas para o fim do sigilo é determinado a partir da data de produção do referido documento.

Uma ressalva deve ser feita na contradição da determinação do prazo “máximo”, pois este pode ser ainda aplicado por mais uma vez ao mesmo documento, assim sendo, o máximo deveria ser considerado de 60 anos (trinta anos + trinta anos), e não somente trinta anos, pois então o prazo de “classificação” de um documento deveria ser de 15 anos, reaplicável por período igual, tornando-se um somatório de tempo que equivaleria ao “máximo” de trinta anos. Porém, tal contradição é mais bem observada com clareza quando comparamos os textos da Lei Nº 8159 e do Decreto Nº 2134, sucessor da primeira na determinação dos prazos de sigilo.

Em 1997, após seis anos da promulgação da lei, passa a vigorar e ser aplicado este decreto sobre o assunto. Destacasse que o mesmo define em seu texto o significado de termos

arquivísticos, deixando assim a compreensão mais ampla para toda a sociedade e não somente para os profissionais da área.

I - acesso: possibilidade de consulta aos documentos de arquivo;

II - classificação: atribuição de grau de sigilo a documentos;

III - credencial de segurança: certificado concedido por autoridade competente, que habilita uma pessoa a ter acesso a documento sigiloso;

IV - custódia: responsabilidade pela guarda de documentos;

V - desclassificação: atividade pela qual a autoridade responsável pela classificação dos documentos sigilosos os torna ostensivos e acessíveis à consulta pública;

VI - documento ostensivo: documento cujo acesso é irrestrito;

VII - documento sigiloso: documento que contém assunto classificado como sigiloso, e que, portanto requer medidas especiais de acesso;

VIII - grau de sigilo: gradação atribuída à classificação de um documento sigiloso, de acordo com a natureza de seu conteúdo e tendo em vista a conveniência de limitar sua divulgação às pessoas que têm necessidade de conhecê-lo;

IX - reclassificação: atividade pela qual a autoridade responsável pela classificação dos documentos altera a sua classificação.

Além de ser completo em termos da efetiva ação em determinar o grau de sigilo dos documentos, o decreto ainda apresenta os diferentes graus de sigilo:

I - ultra-secretos: os que requeiram excepcionais medidas de segurança e cujo teor só deva ser do conhecimento de agentes públicos ligados ao seu estudo e manuseio;

II - secretos: os que requeiram rigorosas medidas de segurança e cujo teor ou característica possam ser do conhecimento de agentes públicos que, embora sem ligação íntima com seu estudo ou manuseio, sejam autorizados a deles tomarem conhecimento em razão de sua responsabilidade funcional;

III - confidenciais: aqueles cujo conhecimento e divulgação possam ser prejudiciais ao interesse do País;

IV - reservados: aqueles que não devam, imediatamente, ser do conhecimento do público em geral.

A partir dessa constatação é que se pode observar melhor a contradição da expressão “máximo” no que tange ao período aos prazos de sigilo, pois o máximo seria algo completo,

que não pudesse possuir qualquer tipo de aumento, contudo os prazos “máximos” ainda podem ser aplicados “mais” uma vez por igual tempo.

Decreto 2134, 24/01/1997		
Classificação	Prazo “Máximo” de sigilo	Prazo real após a possível reclassificação
Ultra-secretos	30 anos	60 anos
Secretos	20 anos	40 anos
Confidenciais	10 anos	20 anos
Reservados	5 anos	10 anos

Em 29 de dezembro de 1998, entra em vigor o Decreto Nº 2910, que “Estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa, e dá outras providências”, mas não interfere em seus prazos.

Em 27 de dezembro de 2002, o Decreto Nº 4553 passa a vigorar e revoga tanto o Decreto Nº 2134 quanto o Decreto Nº 2910. O fato desse decreto, ter sido assinado, pelo presidente da época, em um período de recesso entre os feriados do Natal e Ano Novo, cinco dias antes do fim do seu duplo mandato presidencial, já seria motivo bastante para causar estranheza em quem lhe pusesse os olhos, mas esse não é o fato mais estranho do decreto, e sim os prazos de classificação terem sido consideravelmente aumentados. Fato que contradiz o caráter democrático da existência de tais prazos, pois se compararmos com outros países, onde os prazos geralmente são reduzidos para demonstrar uma maior transparência do governo, aumentá-los significaria um retrocesso democrático, no caso do Brasil.

Decreto 4553	
27/12/2002 - Fernando Henrique Cardoso (2º mandato)	
<i>Classificação</i>	<i>Prazo</i>

Ultra-secretos	50 anos
Secretos	30 anos
Confidenciais	20 anos
Reservados	10 anos

A situação alterada por este decreto já seria bastante controversa pelo fato de ser considerada inconstitucional, e por contradizer uma Lei, mas isso ainda não seria o pior, e sim a possibilidade de classificação indefinida, sem prazo de desclassificação.

O Decreto nº 5.301, de 9 de dezembro de 2004, por sua vez, vem esclarecer e definir algumas questões até então não muito claras. Esse Decreto regulamenta o disposto na Medida Provisória nº 228, de 9 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a ressalva prevista na parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição, e dá outras providências. Esses esclarecimentos são de grande interesse da área arquivística, pois o mesmo vem a definir o que seria, a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas. Essa comissão teria a função de tratar da classificação dos documentos sigilosos e seus prazos de guarda. Como descrito a seguir:

Art. 4º Fica instituída, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, com a finalidade de decidir pela aplicação da ressalva prevista na parte final do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição.

§1º A Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas é composta pelos seguintes membros:

- I - Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República,
- II - Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;
- III - Ministro de Estado da Justiça;
- IV - Ministro de Estado da Defesa;
- V - Ministro de Estado das Relações Exteriores;
- VI - Advogado-Geral da União; e
- VII - Secretário Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

§2º Para o exercício de suas atribuições, a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas poderá convocar técnicos e especialistas de áreas relacionadas com a informação contida em documento público classificado no mais alto grau de sigilo, para sobre ele prestarem esclarecimentos, desde que assinem termo de manutenção de sigilo.

§3º As decisões da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas serão aprovadas pela maioria absoluta de seus membros.

§4º A Casa Civil da Presidência da República expedirá normas complementares necessárias ao funcionamento da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas e assegurará o apoio técnico e administrativo indispensável ao seu funcionamento.

Além disso, este decreto também altera os prazos máximos de guarda para cada classificação, diminuindo a prazos em relação ao Decreto anterior. Passaram a vigorar os seguintes prazos:

Decreto 5301	
9/12/2004 - Luis Inácio Lula da Silva	
<i>Classificação</i>	<i>Prazo</i>
Ultra-secretos	30 anos
Secretos	20 anos
Confidenciais	10 anos
Reservados	5 anos

Percebe-se a grande mudança entre os prazos de sigilo. O quadro abaixo apresenta esses prazos agrupados para uma maior compreensão.

Legislação	Lei 8159	Decreto 2134	Decreto 4553	Decreto 5301
Data / Presidente	08/01/1991 Fernando Collor de Mello.	24/01/1997 Fernando Henrique Cardoso (1º mandato)	27/12/2002 Fernando Henrique Cardoso (2º mandato)	9/12/2004 Luis Inácio Lula da Silva
<i>Classificação</i>	<i>Prazos</i>			
Ultra-secretos	(Não existe grau de sigilo nessa Lei)	30 anos	50 anos	30 anos
Secretos		20 anos	30 anos	20 anos
Confidenciais		10 anos	20 anos	10 anos
Reservados		5 anos	10 anos	5 anos

Como dito anteriormente, o prazo estipulado pelo Decreto 4553 para a classificação ‘ultra-secreto’ como sendo de 50 anos, é significativamente superior ao prazo máximo estipulado pela Lei 8159, que determina que todos os documentos sigilosos estejam inseridos no prazo máximo de trinta anos. O Decreto 5301, deveria retornar à “normalidade” os prazos de sigilo e garantir a inexistência de classificação perpétua.

Contudo, em 5 de maio de 2005, entra em vigor a Lei Nº 11.111, que “Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição e dá outras providências”, assim como a Medida Provisória Nº 228 de 9 de dezembro de 2004, *contudo não revoga a mesma (vê se ficou mais fácil)*, apesar de conter praticamente o mesmo texto, e principalmente, altera o texto de modo a permitir classificação por tempo indefinido, ainda que de maneira justificada.

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.* (grifo nosso)

Nesse contexto os prazos de classificação se tornam irrelevantes quando analisamos a possibilidade de classificação por tempo indeterminado, que mesmo não sendo inconstitucional é antidemocrático.

As constantes alterações nos textos deixam os arquivistas e a sociedade como um todo, “à mercê” da Comissão de Avaliação e Análise das Informações Sigilosas, que de certo modo pode arbitrar livremente sobre a classificação dos documentos, sem ter que prestar contas dessa atividade, ou justificar prazos e razões para os mesmos.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1998.

BRASIL. *Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997*. Disponível em www.senado.gov.br.

BRASIL. *Decreto nº 4.553 de 27 de dezembro de 2002*. Disponível em www.senado.gov.br.

BRASIL. *Decreto nº 5.301 de 9 de dezembro de 2004*. Disponível em www.senado.gov.br.

BRASIL. *Lei Nº 8.159, de 08 de Janeiro de 1991*. Disponível em www.senado.gov.br.

DAMASCENO, Elizabeth Abreu, HONÓRIO, Cristiane da Cruz. *Perspectivas da Arquivologia Brasileira na vira do Século XXI: Uma análise da produção bibliográfica nacional entre 1995 e 2004*. Anais do 2º Congresso Nacional de Arquivologia, 2005.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, Paris, 1948. Disponível em http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. acesso em 15 abril 2005

FONSECA, Maria Odila. *Informação, arquivos e instituições arquivísticas*. Arquivo & Administração. Rio de Janeiro, V.1, N.1, jan./jun. 1998.

FONSECA, Maria Odila. *O direito à Informação*. Arquivo & História. Rio de Janeiro: Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro. N. 2, p. 17-32. outubro de 1996

JARDIM, José Maria. *A produção do conhecimento arquivístico: perspectivas internacionais e o caso brasileiro (1990-1995)*. Ciência da informação. Brasília, V.27, N.3, set. 1998.

JARDIM, José Maria. *Informação governamental: acesso e sigilo*. Política & Administração. Rio de Janeiro: FESP, V.3, N.4, p 29-36, nov. 1998

JARDIM, José Maria. *Sistemas e políticas públicas de arquivos no Brasil*. Niterói: Eduff, 1995. 196p.