

# ACERVO

## REVISTA DO ARQUIVO NACIONAL

LEI Nº 8.159, DE 8 DE JANEIRO DE 1991

Dispõe sobre a política de arquivos públicos e privados e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

### Arquivo

#### CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º - É dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.

Art. 2º - Consideram-se arquivos, para os fins desta Lei, os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência do exercício de atividades específicas, bem como por pessoa física, qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza dos documentos.

Art. 3º - Consideram-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, fruição, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

Art. 4º - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

Art. 5º - A administração pública franqueará a consulta aos documentos públicos na forma desta Lei.



ARQUIVO NACIONAL

v.4, n.2, jul.dez. 1989

v.5, n.1, jan.jun. 1990

# A legislação e a política de arquivos no Brasil

Aurélio Wander Chaves Bastos  
*Professor universitário, pesquisador  
da Fundação Casa de Rui Barbosa, advogado*

Rosalina Corrêa de Araújo  
*Assessora jurídica do Arquivo Nacional,  
professora, relatora da comissão para  
a elaboração do anteprojeto da lei de  
arquivo*

## 1. Introdução

Os estudos sobre a política de arquivos no Brasil estão, em regra, voltados para as discussões técnicas e metodológicas de proteção e conservação do patrimônio documental brasileiro. Estas posturas, durante muito tempo, deveram-se e agravaram-se pela inexistência de fundamentos legais que definissem a prática da proteção documental, delimitassem os instrumentos necessários à racionalização administrativa, e que viabilizassem o exercício dos direitos de cidadania. A ausência de vontade política que apoiasse as preocupações da técnica arquivística desenvolvida em países mais adiantados, e que foram absorvidas e desenvolvidas também no Brasil, inibiu as políticas de arquivo como instrumento de apoio à organização do Estado e da sociedade.

No Brasil, apesar de a instituição para a guarda de documentos públicos ter sido prevista pela Constituição Política do Império, de 25 de março de 1824<sup>1</sup>, e criada pelo Regulamento nº 2, de 2 de janeiro de 1838<sup>2</sup>, atravessou incólume a República Velha e suas novas situações sem se adaptar às exigências do Estado moderno.

Modernamente, as preocupações com a questão dos arquivos ultrapassam as técnicas de proteção de documentos e estão associadas a fatores de natureza jurídico-política da maior relevância, como àqueles que asse-

1. Constituição Política do Império do Brasil, de 25.3.1824, artigo 70.

2. Regulamento nº 2, de 2.1.1838.

Acervo	Rio de Janeiro	v. 4 v. 5	n. 2 n. 1	p. 19-33	jul.-dez. 1989 jan.-jun. 1990
--------	----------------	--------------	--------------	----------	----------------------------------

guras o cumprimento pelo Estado dos direitos de cidadania, resguardados constitucionalmente. Por isso, no momento atual, não podemos dissociar as técnicas de arquivos dos fundamentos jurídicos do Estado, resguardando, por um lado, a legitimidade da Constituição Federal e a aplicação de seus princípios como vetores do sistema normativo e, por outro lado, a técnica arquivística, como pressuposto da organização e administração do Estado.

## 2. Origens constitucionais da questão arquivística

### 2.1. Pressupostos modernos

A moderna questão arquivística, como indicador de organização burocrática do Estado, historicamente, sucede aos movimentos constitucionais que consolidaram as garantias individuais como instrumento de garantia do cidadão contra o poder avassalador do Estado. À medida que o Estado moderno evoluiu para garantir os direitos individuais, a organização da documentação pública transformou-se no pré-requisito da viabilização do acesso do cidadão à autoridade pública. O Estado desorganizado e sem base documental permite a extrapolação dos poderes do governante e favorece os instrumentos absolutistas e personalizados, inviabilizando as garantias individuais.

Neste sentido, os movimentos constitucionalistas que influíram nas modernas constituições políticas não apenas procuraram resguardar os direitos individuais, mas, principalmente, influenciaram na organização documental como forma de garantir esses direitos e viabilizar o acesso do cidadão aos documentos públicos. Por outro lado, paralelamente à proteção das liberdades — sempre representadas pelo *habeas-corpus*, petição de direitos, *the bill of rights* e mandado de segurança — está o desenvolvimento das teorias dos três poderes, do federalismo, da República e da divisão do Poder Executivo, ou seja, da teoria do parlamentarismo como forma de avanço constitucionalista da proteção de interesses de grupos, que têm provocado significativas mudanças nas definições constitucionais sobre a gestão de documentos<sup>3</sup>.

Tradicionalmente, as constituições brasileiras tratavam a questão documental como simples referência de organização do Estado. Modernamente, todavia, a questão arquivística tem sido tratada nos documentos legislativos não apenas como forma de organização institucional para viabilizar o acesso do cidadão aos instrumentos de garantia de seus direitos, mas também como forma de administração e gestão, para viabilizar a implementação das decisões políticas. O Estado, atualmente, não é um mero agente de garantias, mas, principalmente, é um executor de políticas não somente destinadas à proteção do cidadão como também à proteção de associações organizadas e de interesses difusos.

3. Rosalina Corrêa de Araújo, 'Por uma lei de arquivo — prognósticos para uma política de arquivos para o Brasil', palestra realizada no II Seminário Nacional de Gestão de Documentos, Rio de Janeiro, 1988.

Por conseguinte, o Direito se amplia, paralelamente ao Estado, na medida em que absorve os avanços sociais, transformando-os em garantias legais oponíveis ao Estado. Essas garantias conduzem o Estado ao Estado de Direito e viabilizam, além dos direitos à vida e à liberdade, também o direito de participação de associações e representações difusas na consecução dos objetivos do Estado.

Todavia, a sociedade moderna coloca ao Estado outras manifestações mais complexas, novas dimensões de comportamentos que passam a exigir novas estratégias jurídicas. A nível do entendimento jurídico, estas estratégias fogem às regras estabelecidas e derivadas do liberalismo jurídico, cujos juízos se apresentam interligados ao indivíduo face ao Estado interindividualmente, como situações mediáveis e absorvíveis por estes. Os novos tempos põem ao indivíduo e ao Estado situações que fogem dos modelos clássicos da relação indivíduo-Estado<sup>4</sup> e que se sobrepõem à extensão da legislação tradicional, como uma nova dimensão de direitos individuais e até metaindividuais, cuja proteção não se limita à tutela de direitos explicitamente visíveis, como os de ir e vir ou de receber informação sobre si mesmo, individualmente, mas aqueles ainda mais complexos e extensos, aqueles que afetam não apenas situações pessoais e individuais, mas que extrapolam os limites dos clássicos modelos de interesses (direitos) interindividuais, para se manifestarem através de interesses metaindividuais<sup>5</sup>.

Neste sentido, a questão da documentação aparece na literatura jurídica e política não apenas como instrumento de proteção do indivíduo, como especial forma de garantir e provar os seus direitos, mas também como uma questão associada, por um lado, à proteção da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas; e, por outro lado, à questão dos interesses de associações e até mesmo difusos da sociedade. Sobrepondo-se a esta intrincada flutuação de variáveis estão o interesse e a política de segurança do Estado (e da sociedade), o que torna o problema do acesso ao documento a variável paradoxal entre os direitos do cidadão e da comunidade, em contraposição aos interesses e direitos do Estado.

Conseqüentemente, no Brasil, o tratamento constitucional da questão documental, evolutivamente, pode ser definido em dois períodos distintos, a que se deverá somar um terceiro período, que é resultante do novo texto constitucional de 1988.

## 2.2. Histórico

O primeiro período está vinculado à Constituição Política do Império do Brasil e o dispositivo constitucional visava, mais do que definir políti-

4. P. Corrêa de Araújo, *A mudança social e a proteção legal dos interesses difusos* (Rio de Janeiro, CNPq/Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1988).

5. P. Corrêa de Araújo, *O direito e a natureza no Brasil*, dissertação de mestrado; especialmente o capítulo I, 'O conceito de interesse difuso no direito brasileiro - seus efeitos' (São Paulo, PUC, 1989).

cas, propiciar a criação do Arquivo Imperial para a guarda dos originais das leis produzidas no Império<sup>6</sup> e das cópias de inventos e patentes criadas, ou em exploração no território brasileiro<sup>7</sup>. O Regulamento n.º 2, de 2 de janeiro de 1838, que formalizou a criação do Arquivo Imperial, definiu sua estrutura basicamente para a guarda e o arquivamento de documentos, em função da própria estrutura de poderes. O Arquivo Imperial foi organizado com base nas seções administrativa (onde se guardavam os documentos do Poder Executivo e do Moderador), legislativa (onde se guardavam os documentos produzidos pelo Poder Legislativo), e judiciária com a competência para guardar processos e autos findos<sup>8</sup>.

O Império desenvolveu uma sistemática de arquivamento de documentos administrativos que se transformou na base histórica do Arquivo Imperial, hoje denominado Arquivo Nacional. Esses documentos, todavia, no passado nem sempre receberam o tratamento arquivístico adequado, o que significa que não apenas o Arquivo Imperial funcionava como depósito de documentos, mas principalmente que não havia uma consciência arquivística nacional.

O reflexo mais extremado desta ausência de consciência arquivística pode ser identificado na primeira Constituição Republicana de 1891<sup>9</sup>, que não fez qualquer referência ao arquivamento documental, e à imprescindível necessidade de sua conservação como instrumento de preservação da história nacional<sup>10</sup>. Os resultados práticos foram profundamente danosos à formação de nosso patrimônio documental, e permitiram, não apenas a deterioração de significativa massa documental localizada em organismos públicos eclesiásticos, mas, principalmente, viabilizaram os atos referentes à eliminação de documentos sobre a escravidão e a memória da população negra do Brasil<sup>11</sup>, dentre eles, documentos contábeis localizados em repartições cartorárias fora do alcance do Arquivo Público.

Os anos trinta, no Brasil, foram marcados pela introdução em nossa cultura de textos legais que visavam a proteção do patrimônio histórico, muito embora seja importante esclarecer que, nem em documentos apoiados na Constituição Federal de 1934, nem na Constituição de 1937, se

6. Constituição Política do Império do Brasil, de 25.3.1824, artigos 70 e 131.
7. Lei de 28.8.1830, sobre o direito do inventor e o depósito de patentes no Arquivo Público.
8. Regulamento n.º 2, de 2.1.1838 (Regulamenta o Arquivo Público Imperial).
9. O Decreto n.º 10, de 21.11.1889, muda a denominação do Arquivo Público do Império para Arquivo Público Nacional; o Decreto n.º 547, de 17.9.1891, transfere para a Secretaria de Estado dos Negócios a competência para recolher em depósito patentes e marcas; o Decreto n.º 1.580, de 31.10.1893, cria no Arquivo Público a Seção Judiciária, que não existia no período histórico anterior.
10. Aurélio Wander Bastos, 'A ordem jurídica e os documentos de pesquisa no Brasil', em *Arquivo e administração*, 1(1980), p. 3 ss.
11. Eduardo Silva, 'Dos arquivos da escravidão', em *Jornal do Brasil*, 10 de maio de 1986, primeiro caderno, p. 11.

identifica qualquer referência à questão de documentos de arquivos. Todavia, na vigência desses textos constitucionais já se falava na proteção do patrimônio histórico, mas não se tomava como prioritária a fixação de uma política documental. Os regimes autoritários, em geral, se se interessam pela história de seu passado não incentivam a recuperação de sua própria história.

É neste contexto que se promulga, em 1937, o Decreto-Lei nº 25/37<sup>12</sup>, que traça as linhas da política de proteção patrimonial brasileira, que não está destinado à proteção da documentação pública. Este decreto-lei prescreve a proteção de bens imóveis de interesse público e dá origem à figura do tombamento patrimonial, que não se aplica à documentação, mas destina-se à proteção de bens imóveis e móveis que nele se encontrem. Desta forma, embora haja tratamento legal para a questão patrimonial, especialmente para aqueles que se resguarda, a nível de proteção legal efetivada através do instituto do tombamento, não se introduziu uma figura jurídica que defina e resguarde o patrimônio documental, embora o Decreto-Lei nº 3.365/41<sup>13</sup>, que complementa o Decreto-Lei nº 25/37, considere como coisa de utilidade pública a conservação adequada de documentos.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1946<sup>14</sup> é que vamos encontrar a primeira referência legal de proteção documental. Esta Constituição cria a figura da proteção de documentos de valor histórico, já referida anteriormente pelo Decreto nº 8.534/46<sup>15</sup>, que aprovou o regimento do SPHAN. É a partir de 1946 que podemos detectar o início do tratamento constitucional para o problema documental; todavia, este tratamento limita-se ao patrimônio documental enquanto de valor histórico. No entanto, é nesta fase que se iniciam as discussões sobre os documentos enquanto acervo arquivístico. Nesta fase, as discussões sobre os documentos, enquanto teoria arquivística, se sobrepuseram às discussões sobre sua identificação legal, o que não interceptou, no contexto da sociedade brasileira, o surgimento dos primeiros problemas de regulamentação dos arquivos. Neste período, paralelamente às preocupações arquivísticas, insurge a preocupação com os arquivos enquanto organização memorial, como por exemplo, dos homens públicos, de um escritor, de um funcionário de

12. Decreto-Lei nº 25, de 30.11.1937.

13. Decreto-Lei nº 3.365, de 21.6.1941; art. 5º: "Consideram-se coisas de utilidade pública: (...); 2) a preservação e conservação adequada de documentos e outros bens móveis de valor histórico e artístico."

14. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18.9.1946, art. 175: "As obras, monumentos e documentos de valor histórico, bem como os monumentos nacionais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do poder público."

15. Decreto nº 8.534, de 2.1.1946.

relevância pública<sup>16</sup>. Estes arquivos de natureza privada são exclusivos de pessoas físicas, e ficaram ao descoberto do princípio constitucional de 1946.

### 2.3. Preliminares constitucionais

Esta situação sucedeu ao período constitucional de 1967/69, sem alterações que pudessem viabilizar as expectativas de criar uma lei de arquivo. No entanto, a partir de 1980 avolumou-se o movimento para a elaboração de uma lei de arquivo com caráter nacional, que não apenas definisse a questão das competências para a gestão documental de arquivos públicos e de valor histórico, como também a importância dos arquivos privados<sup>17</sup>. Tornou-se também prioritário que uma lei nacional de arquivo não apenas definisse as competências para a execução do recolhimento, guarda e acesso a documentos armazenados, mas definisse os procedimentos para tratar o documento desde a sua produção até o seu arquivamento.

Os objetivos para criação de uma lei de arquivo já estavam definidos, e os estudos já haviam sido iniciados quando se encadeou o processo constituinte de 1986. Com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte as expectativas de se elevar as preocupações com o patrimônio documental à Constituição se propuseram à criação da lei, que até então estava limitada a somente estabelecer legalmente os princípios da arquivística.

O movimento, então, de iniciativa do Arquivo Nacional, de elevar a proteção documental a nível constitucional, obteve resultado, e através do art. 216, § 2º, da Constituição Federal de 1988, ficou estabelecido que: "Compete à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem"<sup>18</sup>. Com este dispositivo está-se, pois, diante de norma constitucional conferida ao legislador ordinário, e que viabiliza a elaboração de uma política legal para a questão arquivística.

Desta forma, a partir da promulgação da Carta Constitucional de 1988, os estudos para a elaboração de uma lei de arquivo deixaram de tratar a questão enquanto incompletude do sistema. A questão arquivística, a partir de 1988, começou a sofrer significativa influência pelas discussões conceituais sobre a semelhança entre a proteção do documento e a proteção da informação documental. Neste contexto, os problemas da

16. Aurélio Wander Bastos, 'Arquivos e política no Brasil', palestra realizada durante o Seminário Nacional sobre Arquivos Privados, Fundação Casa de Rui Barbosa, 26.10.1984.

17. Portaria n.º 864, de 9.9.1980 (MJ), que instituiu o grupo de trabalho para elaborar a Lei de Arquivo, composto por Joairton Martins Cahú, João de Deus Lacerda Mena Barreto, Arthur Pereira de Castilho Neto, Maria Amélia Porto Migueis, Aurélio Wander Chaves Bastos e Rui Vieira da Cunha. O primeiro anteprojeto de lei na Câmara dos Deputados tomou o n.º 4.895-A/85.

18. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5.10.1988, art. 216, § 2º.

proteção legal da informatização da informação, da questão jurídica do arquivamento de informações sigilosas, do segredo de interesse público e privado e, conseqüentemente, do acesso à informação documental e aos documentos públicos e privados, adquiriram significativos efeitos sobre a questão arquivística.

Neste sentido, as discussões iniciadas em 1980 sobre uma lei de arquivo tomaram significativo vulto e passaram a incorporar em seu contexto legal, principalmente em discussões desenvolvidas no Congresso Nacional, temas que, de certa forma, fugiam à discussão tradicional da questão arquivística. A discussão sobre acesso aos documentos de pesquisa e à documentação de produção administrativa corrente, foi incorporada a questão do acesso à informação nas suas vertentes principais: o acesso às informações documentais de interesse público e o acesso às referências informatizadas sobre a privacidade individual. A questão do acesso à informação deslocou a questão dos arquivos privados para questões de efeitos políticos e existenciais altamente significativas, como a questão da proteção da privacidade do indivíduo em cadastros não apenas do serviço público, mas também em bancos de dados comerciais ou particulares. A este conjunto de problemas somaram-se as questões da informatização de informações não apenas produzidas pela autoridade pública em referências cadastrais reservadas ou sigilosas e, neste caso, até por organismos privados.

Muitos destes fatores fugiam à tradicional ótica da regulamentação e somaram-se aos já difíceis posicionamentos sobre uma lei de arquivo, o que não inviabilizou, é claro, a discussão não apenas sobre as conexões conceituais que envolvem a problemática de arquivos, mas também, e especialmente, a regulamentação das questões de informática. Por conseguinte, as discussões que antecederam a nova Constituição e seus explícitos dispositivos sobre documentação, não só condicionaram o anteprojeto de lei de arquivo de 1985 às novas adaptações, como também introduziram no seu contexto as questões conexas que estavam postas para outros âmbitos da organização do Estado e das garantias do cidadão.

A partir da instalação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1986, e predominantemente após a promulgação da Constituição de 1988, a nova proposta de lei de arquivo incorporou à questão conceitual de arquivos e à sua organização institucional, a questão do acesso e do sigilo, não para deslocar o seu eixo de preocupações democráticas, mas para democratizar e garantir o acesso aos documentos públicos e de pesquisa, sem violentar a segurança do Estado e da sociedade<sup>19</sup>.

19. A partir da promulgação da Carta Constitucional de 1988, os estudos sobre a lei de arquivo tiveram que compatibilizar as regras de acesso à informação com as exceções de sigilo, ambas previstas pelo referido texto constitucional: "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 sejam imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado", art. 5º, XXXIII. "É assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional", art. 5º, XIV. "São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação", art. 5º, X. Estas exceções revogam artigos dispostos na Lei nº 4.341, de 13.6.1964.

Genericamente, podemos organizar a seguinte tipologia do universo da problemática brasileira de questões arquivísticas que não foram, todavia, incorporadas totalmente ao texto constitucional de 1988.

Tipo	Característica	Acesso
Arquivo de documentos públicos	Documentos produzidos por autoridade pública	Sigiloso na produção Aberto na tramitação
Arquivo de documentos históricos	Documentos públicos de importância histórica produzidos por autoridade pública	Aberto à pesquisa (sem reservas de acesso)
Arquivo de documentos privados	Documentos privados e produzidos por autoridades públicas Documentos produzidos por autoridades eclesásticas ou de direito privado	Aberto com reservas  Aberto com reservas
Arquivos de informações cadastrais públicas	Cadastro de referência e dados do governo Cadastro de referências de atos individuais, privados de efeitos públicos	Sigiloso  Reservado Sigiloso Aberto ao cadastrado
Arquivos privados de informações cadastrais privadas	Cadastro de referência sobre atos individuais privados de efeitos sociais	Sigiloso Aberto ao cadastrado

#### 2.4. *Novos fundamentos constitucionais*

A nova Constituição brasileira, observando os debates parlamentares, no que se refere ao acesso à informação, estabeleceu como regra geral o direito de todo o cidadão receber de órgãos públicos informações de interesse particular, coletivo ou geral, salvo aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança do Estado e da sociedade. Isto significa que todo o cidadão tem direito de receber, através de certidões de órgãos públicos, informações documentais públicas e informações documentais reservadas, salvo se as referências cadastrais forem de interesse da segurança do Estado e da sociedade. O texto constitucional desprezou os arquivos privados, o que significa que a regulamentação de funcionamento e acesso a estas entidades é de exclusiva dimensão estatutária ou regulamentar<sup>20</sup>.

Por outro lado, no que se refere ao acesso a arquivos de documentos públicos, a Constituição Federal, se não definiu que todo cidadão tem o

20. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5.10.1988, art. 5º, XXXIII; e XXIV, b. Por outro lado, a recente Lei de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11.9.1990), cujo objeto e fundamento constitucional é a proteção de interesse difuso, regulamenta os bancos de dados e cadastros de consumidores, em seu art. 43. Como não poderia deixar de ser, cria também bancos de dados de reclamações contra fornecedores, não prevendo, neste caso, exceção de sigilo às informações.

direito de consultar documentos de interesse particular ou coletivo, estabeleceu que cabe à administração pública a gestão da documentação governamental e a definição dos critérios de consulta, ou seja, as providências para franquear e facultar a consulta.

Como se verifica, as disposições constitucionais diferenciam o acesso à informação, de consulta a documentos administrativos, o que significa que, pelo menos em tese, a questão deve ser tratada por disposições legais diferentes. Todavia, se coloca em nível de maior complexidade no que se refere aos documentos de valor histórico, por duas razões: primeiramente, o texto constitucional os classifica como patrimônio cultural brasileiro<sup>21</sup>, e, em segundo lugar, porque o próprio texto constitucional estabelece que o Estado garantirá o acesso às fontes de cultura nacional<sup>22</sup> e, dentre as fontes explícitas, não se pode negar a importância da fonte documental, mesmo porque a Carta Constitucional entende como patrimônio cultural as formas de expressão portadoras de referências à identidade<sup>23</sup>.

Conseqüentemente, tomando como base as disposições constitucionais vigentes, podemos elaborar o seguinte quadro diferenciativo da realidade jurídica documental no Brasil:

Tipo	Característica	Acesso
Arquivo de documentos governamentais	Documentos produzidos por autoridade pública	Consulta franqueada nos termos da lei
Arquivo de documentos patrimoniais (de valor histórico)	Documentos públicos de importância histórica produzidos por autoridade pública	Acesso pleno (constitucional)
Arquivo público de informações cadastrais privadas	Cadastro de referência de atos individuais privados de efeitos públicos	Sigiloso Acesso ao cadastrado
Arquivo público de informações de interesse para a segurança do Estado e da sociedade	Cadastro de referências e dados do governo	Sigiloso
Banco de dados de informações cadastrais privadas	Cadastro de caráter público sobre atos individuais privados de efeitos sociais	Sigiloso Aberto ao cadastrado

21. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5.10.1988, art. 216, IV.

22. Idem, art. 215.

23. Idem, art. 216, I.

Este quadro nos mostra que apenas as informações de interesse para a segurança do Estado e da sociedade têm limitações absolutas de acesso ou cláusula de reserva, sendo que o Poder Público não poderá limitar ao cadastrado as informações reservadas, arquivadas sobre suas atividades públicas de interesse público. Por outro lado, se o texto constitucional estabelece reservas de franquia para os documentos de produção administrativa<sup>24</sup>, fixa, como de acesso pleno, os documentos de valor histórico (ou patrimonial)<sup>25</sup>.

Este entendimento reforça a tese de que a regulamentação das informações cadastrais ou informatizadas, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, deve não somente distinguir aquelas que são do interesse particular, de interesse público ou geral, e do interesse da segurança nacional, como também não devem obedecer os mesmos critérios da regulamentação das consultas aos documentos administrativos ou patrimoniais. Da mesma forma, se os textos legais devem ser diferentes, o texto constitucional não fixou parâmetros para qualquer interveniência legal nos arquivos privados, exceto se classificados como patrimônio cultural ou de caráter público.

A promulgação da Lei n.º 8.159/91<sup>26</sup>, que estabelece a política nacional de arquivos, explicitou que o acesso aos documentos públicos é pleno<sup>27</sup>, ficando também claro que as categorias de sigilo serão definidas por decreto<sup>28</sup>, o que nos leva a afirmar que a regulamentação haverá de preservar não apenas a diversidade de classificação, mas também de acesso. Esse mesmo texto de lei admite que são sigilosos os documentos que ponham em risco a segurança do Estado, da sociedade e do cidadão, especialmente a sua intimidade, a sua privacidade, e a sua honra e imagem. Outro aspecto da recentíssima lei de arquivo, que deve ser ressaltado, é o estabelecimento de prazos<sup>29</sup> de acesso aos documentos sigilosos referentes ao Estado e à sociedade; o acesso a esses documentos deve ser liberado

24. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5.10.1988, art. 216, § 2º; e art. 5º, XXXIII.

25. Idem, art. 215. Sobre a questão do sigilo e acesso a documentos no Brasil, anteriormente a 1988, ver de Aurélio Wander Bastos, 'Arquivos judiciais: a fonte esquecida da história dos conflitos', em *Acervo*, revista do Arquivo Nacional, 3(2):55-66, 1988.

26. Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, e dá outras providências.

27. Idem, art. 22: "É assegurado o direito de acesso pleno aos documentos públicos."

28. Idem, art. 23: "O decreto fixará as categorias de sigilo que deverão ser obedecidas pelos órgãos públicos na classificação de documentos por eles produzidos."

29. Neste aspecto é importante ressaltar que em nenhum país é possível o conhecimento, sem exclusão de documentos. Os prazos de sigilo variam de trinta a cinquenta anos em média. Dentre as mais modernas legislações do mundo: a *Freedom of Information Act*, de 1966, dos Estados Unidos, modificada em 1974/75, prevê 25 anos; França de 1978, trinta anos; Austrália, de 1982, trinta anos.

num prazo máximo (embora admita prorrogação) de trinta anos, sendo que fixou em cem anos o acesso aos documentos privados do cidadão<sup>31</sup>. A lei admite, todavia, que o Poder Judiciário poderá determinar a exibição de documento sigiloso sempre que indispensável à defesa de interesse próprio ou de interesse pessoal<sup>32</sup>.

### 3. Os fundamentos legislativos da política brasileira de arquivos

Com a promulgação da nova Carta Constitucional, em 1988, e a conseqüente publicação da Lei n.º 8.159/91, se estabeleceu no Brasil, pela primeira vez, os princípios que nortearão a política legal de arquivos, até então indefinida por falta de pressupostos legais.

Em primeiro lugar, dispõe a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 216, § 2º: "Cabe à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem". Esta disposição constitucional é o fundamento maior da lei de arquivo.

A partir deste princípio constitucional, pensa-se que uma lei de arquivo deve refletir e transmitir aspectos que além de fundamentais à nação, num sentido de resguardar sua história, também deve refletir o conceito de democracia, num sentido de assegurar ao indivíduo a transparência do Estado, bem como os direitos de cidadania, especialmente em momentos políticos com significância jurídica. Assim, se a política de arquivos deve refletir a consolidação dos documentos que exprimem as expectativas nacionais, por outro lado, não deve se afastar das preocupações democráticas enquanto vertentes constitucionais do sistema e que, ao mesmo tempo, consolidam os poderes e viabilizam a federação.

A disposição organizacional é, também, de importância ímpar, quando se pensa uma lei de arquivo, principalmente se se concebe os documentos como res pública. A organização da República brasileira é federativa. Desta maneira, se uma lei de arquivo deve resguardar a República,

30. Lei n.º 8.159/91, art. 23, §§ 2º e 3º: "O acesso aos documentos sigilosos referentes à segurança da sociedade e do Estado será restrito por um prazo máximo de 50 (trinta) anos, a contar da data de sua produção, podendo esse prazo ser prorrogado uma única vez, por igual período". Nesta categoria, nos Estados Unidos, o prazo médio de sigilo é de cem anos, conforme leis especiais. Em assuntos relacionados a segredos industriais, comerciais, fiscais e aduaneiros, o prazo médio é de cinquenta anos.

31. Idem, art. 23, § 3º: "O acesso aos documentos sigilosos referentes à honra e à imagem das pessoas será restrito por um prazo máximo de cem anos, a contar da data de sua produção." Na categoria de documentos relativos à privacidade do indivíduo, nos Estados Unidos, especialmente os dossiês médicos, são secretos durante a vida do paciente e de sua primeira geração, e por cem anos os relativos a doenças mentais. Também obedecem a este mesmo prazo de sigilo, nos Estados Unidos, Inglaterra e França, os documentos referentes a condenações pela Justiça.

32. Idem, art. 23: "Poderá o Poder Judiciário, em qualquer instância, determinar a exibição reservada de qualquer documento sigiloso sempre que indispensável à defesa de direito próprio ou esclarecimento de situação pessoal da parte". Parágrafo único: "Nenhuma norma de organização administrativa será interpretada de modo a, por qualquer forma, restringir o disposto neste artigo".

sua forma de organização deve refletir a federação. Neste sentido, os 'papéis governamentais' estarão resguardados em seus diferentes níveis de produção ou em suas diferentes órbitas de organização — documentos produzidos pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. O art. 17 da Lei n.º 8.159/91<sup>33</sup> dispõe sobre a organização dos arquivos e preestabelece o princípio federativo como sua forma de organização, respeitando a convivência harmônica entre os arquivos federais (da União), dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como admitindo, em cada espaço federativo, os arquivos do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Reconhecendo, como não poderia deixar de ser, a ausência de arquivos judiciais no âmbito municipal.

Todavia, as flutuações que marcam a forma federativa brasileira, bem como a correlação de equilíbrio entre os poderes, têm provocado dificuldades na captação do espírito federativo na técnica legislativa. A nossa federação ora se apresenta com aspectos predominantemente centralizantes, ora descentralizantes, conforme o modelo constitucional à época. Este desequilíbrio, muitas vezes, aparece na própria coordenação entre os poderes. A demonstração mais efetiva dessas dificuldades gerenciais está no § 1.º do art. 17 da Lei n.º 8.159/91<sup>34</sup>, que estabelece que o Arquivo Nacional é o arquivo federal do Poder Executivo, admitindo também os arquivos dos ministérios da Marinha, Aeronáutica e Relações Exteriores como arquivos do Poder Executivo, paralelamente ao Arquivo Nacional, o que obriga a uma regulamentação coordenada entre estes e os demais arquivos federais dos poderes Legislativo e Judiciário.

É mister ressaltar que os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são formas institucionalizadas de racionalização dos interesses nacionais e populares. O exercício formal do poder é sempre uma forma de racionalizar o interesse popular. Mas quando se fala em interesse popular há de se pensar em dois níveis de racionalização: a do interesse popular difuso e a do interesse popular em sua representação organizada; os dois, combinadamente, explicam como uma lei deve traduzir os interesses sociais difusos e os interesses sociais organizados. Se o primeiro tem uma dimensão exclusivamente pública, o segundo pode ter uma dimensão privada e não estar

33. Lei n.º 8.159/91, capítulo IV, *Da Organização e Administração de Instituições Arquivísticas Públicas*, art. 17, §§ 1.º, 2.º, 3.º e 4.º: "A administração da documentação pública ou de caráter público compete às instituições arquivísticas federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais.

§ 1.º São arquivos federais o Arquivo Nacional do Poder Executivo, e os arquivos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. São considerados, também, do Poder Executivo os arquivos do Ministério da Marinha, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Exército e do Ministério da Aeronáutica.

§ 2.º São arquivos estaduais os arquivos do Poder Executivo, o arquivo do Poder Legislativo e o arquivo do Poder Judiciário.

§ 3.º São arquivos do Distrito Federal o arquivo do Poder Executivo, o arquivo do Poder Legislativo e o arquivo do Poder Judiciário.

§ 4.º São arquivos municipais o arquivo do Poder Executivo e o arquivo do Poder Legislativo.

34. *Idem*, § 1.º

exatamente traduzido na estrutura formal dos poderes, mas estará sempre necessariamente representado nesta estrutura<sup>35</sup>.

Paralelamente a esta questão organizacional federativa dos arquivos, e da questão do acesso aos documentos públicos e privados, esta lei abre três outros importantíssimos ângulos de efeitos jurídicos e administrativos:

- a conceituação teórica e diferenciativa de arquivos: arquivos correntes, intermediários e permanentes;
- a definição de arquivo privado e a sua importância para o poder público;
- e a responsabilização legal pelo descumprimento da legislação arquivística.

Estas três variáveis, coordenadamente com a política de acesso, somadas à organização federativa dos arquivos é que irão permitir e viabilizar a gestão documental, que até agora era desconhecida como propósito do trabalho arquivístico. Tão importante é para a lei de arquivo a questão da gestão documental que, em seu artigo 3º, foi assim conceituada: "Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para a guarda permanente".

Há que ressaltar, ainda, a importância do art. 6º da Lei nº 8.159/91, que combinadamente com o art. 25, da mesma lei<sup>36</sup>, oferecem as garantias civis, penais e administrativas contra aqueles que desfigurarem ou destruiram documentos de valor permanente ou considerados como de interesse público, assim como contra aqueles que violarem a obrigatoriedade do sigilo. Estas duas variantes — a proteção penal, civil e administrativa do sigilo, resguardando o direito de indenização; e a responsabilização daqueles que desfigurarem ou destruiram documentos de valor permanente ou considerado como de interesse público e social — introduzem os aspectos judiciais necessários à eficácia da lei.

Por outro lado, é importante ressaltar também que a inovação processual-constitucional do *habeas-data*<sup>37</sup> não se aplica a toda extensão

35. Rosalina Corrêa de Araújo, 'Conduta humana e ciência do direito — a linguagem descritiva das prescrições normativas' (Faculdade de Direito Cândido Mendes, mimeo.).

36. Lei nº 8.159/91, arts. 6º e 25: "Fica resguardado o direito de indenização pelo dano material ou moral decorrente da violação do sigilo, sem prejuízo das ações penal, civil e administrativa". "Ficará sujeito à responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da legislação em vigor, aquele que desfigurar ou destruir documentos de valor permanente ou considerado como de interesse público e social".

37. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5.10.1988, art. 5º, LXXII, a, b. "Conceder-se-á *habeas data*: a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo".

dos tipos de documentos de arquivo<sup>38</sup>. No que se refere aos arquivos públicos só serão suscetíveis ao *habeas-data*, não os arquivos públicos de informação de interesse para a segurança do Estado e da sociedade, mas os arquivos que guardem informações de interesse individual. A atual lei de proteção ao consumidor, todavia, coloca dubiamente a questão da utilização desse instituto como instrumento de acesso aos arquivos de caráter público que contenham informações sobre atos individuais. Embora esta questão não seja tratada pela lei de arquivo do Brasil, não há como desconhecer a utilização de outros institutos processuais-constitucionais, tais como mandado de segurança<sup>39</sup>, nos casos de proteção de interesses individuais, e da ação civil pública<sup>40</sup>, nos casos de interesse difuso, ou mesmo ação popular na proteção legal contra atos abusivos de autoridade pública nas áreas patrimoniais e documentais.

Finalmente, esta lei definiu os parâmetros que presidirão a política nacional de arquivos e criou os instrumentos necessários para coordenar as atividades arquivísticas e consolidar os documentos referenciais da história brasileira, de suas principais instituições públicas e privadas, sem desconhecer que o cidadão, paralelamente aos seus direitos, não apenas tem a sua história pessoal, como também sua história pessoal pode contribuir para a história nacional. A coordenação destas variações ficará a cargo do CONARQ, como órgão central de um sistema<sup>41</sup>.

Conclusivamente, esta lei, a par de sua importância conceitual e institucional, estabeleceu as bases necessárias para que os documentos produzidos e recebidos pelos órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência de suas atividades específicas, organizem seus arquivos como instrumentos de apoio à administração, à cultura e ao desenvolvimento científico.

38. A Lei nº 8.078, de 11.9.1990, embora reconheça como de caráter público "os bancos de dados e cadastros relativos a consumidores, os serviços de proteção ao crédito e congêneres" (art. 43, § 4º), vetou o art. 86, que dispunha: "Aplica-se o *habeas data* à tutela dos direitos e interesses dos consumidores".

39. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5.10.1988, art. 5º, LXIX: "Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público"; LXX: "O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados".

40. Lei nº 7.347, de 24.7.1985: "Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado), e dá outras providências".

41. Lei nº 8.159/91, art. 26: "Fica criado o Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ, órgão vinculado ao Arquivo Nacional, que definirá a política nacional de arquivos, como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos - SINAR".

## Abstract

The Brazilian State, even having created the public archives during the Regency, according to the authors, didn't have developed an archival consciousness because only in the Constitution of 1946 it was made the first explicit reference to record protection. It was just in the 1980 decade, with the development of our archival institutions, that discussion about citizen's rights and public documentation becomes important. Within this context, the archival law 8.159 is a progress towards the regulation of the Brazilian documental policy.

## Résumé

L'état au Brésil, malgré la création en 1838 des Archives Nationales, n'a pas développé, d'accord les auteurs, une conscience archivistique – seulement à la Constitution de 1946 est faite la première référence à la protection des documents. Ça sera à la décade de 1980, quand on a le développement de nos institutions archivistiques, que la discussion sur les droits des citoyens et les documents publics gagne d'importance. De cette manière, la loi d'archives 8159 est un grand pas en direction à la réglementation de la politique archivistique nationale.