

XVIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2017

GT-5 – Política e Economia da Informação

O ACESSO AOS ARQUIVOS SIGILOSOS NO BRASIL: DO ACESSO RESTRITO À INSTÂNCIA RECURSAL

Daniela Francescutti Martins Hott (Câmara dos Deputados)

Georgete Medleg Rodrigues (Universidade de Brasília - UnB)

THE LEGAL ACCESS TO RESTRICTED RECORDS IN BRAZIL: FROM RESTRICTED ACCESS TO INSTANCE RULED ACCESS

Modalidade da Apresentação: Comunicação Oral

Resumo: Em diversos países do mundo, há um grande movimento para adequar a legislação às exigências acordadas por tratados internacionais no que se refere à questão dos direitos humanos, fundamentalmente no que se refere ao acesso à informação. Essa comunicação tem como objetivo mapear as comissões de acesso previstas nas legislações anteriores e a ação da Comissão Mista de Reavaliação de Informações em vigor, instituída pela Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei 12.527/2012, atualizando estudo anterior sobre o tema. A legislação nacional referente a essas Comissões foi sistematizada em tabela e analisada. A literatura nacional e internacional, no que se refere ao direito do cidadão brasileiro ao acesso à informação, é abundante, mas a abordagem específica sobre os normativos de garantia de acesso à informação ainda é incipiente. Os limites a este acesso são a segurança do Estado e da sociedade e a proteção à vida privada - temas sempre polêmicos e centrais no debate democrático. Todavia a questão do acesso aos documentos sigilosos ainda é uma questão delicada. Na conclusão, após uma comparação entre uma legislação anterior, que investia apenas nas Comissões de Acesso nas instituições, e a LAI, que instituiu a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, o acesso passou a ser de instância recursal.

Palavras-Chave: Acesso à Informação 1; Comissão Permanente de Acesso 2; Comissão Mista de Reavaliação de Informações 3.

Abstract: Most of countries around the world, there is an interesting movement to bring legislation into line with the requirements of international treaties with regard to human rights, particularly with access to information. The objective of this paper is to map the access fees provided for in previous Brazilian laws and the action of the Re-evaluation of Information Commission, established by the Access to Information Law (LAI), n#12.527/2012, updating a previous study on the subject. The national legislation regarding these Commissions was systematized in a table, and analyzed. The national and international literature, regarding the right of the Brazilian citizen to access information, is abundant, but the specific focus on the rules to guarantee access to information is still incipient. The limits to this access guarantee security to the State, as well as to the society and the protection of private life - always-controversial subjects in the democratic debate. However, the issue of access to sensitive documents is still a sensitive issue. In the conclusion, after a comparison between a

previous legislation that only invested in the Access Commissions in the institutions and the LAI that instituted the Revaluation of Information Commission, the access has become the instance ruled.

Keywords: Access to Information 1; Permanent Commission to Access 2; Re-evaluation of Information Commission 3.

1 INTRODUÇÃO

Em fevereiro de 1997, o então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) assinou o Decreto nº 2.134, regulamentando o artigo 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles. Esse decreto não foi bem aceito no meio militar e, em 29 de dezembro do ano seguinte, por pressão do Gabinete Militar da Presidência da República, o presidente da República assinou novo decreto, o de nº 2.910, regulamentando exclusivamente as questões relacionadas ao trâmite da documentação de caráter sigiloso na administração pública, incluindo áreas e materiais de segurança, autorização para manuseio da documentação sigilosa e criptografia. A minuta desse novo regulamento foi elaborada por uma comissão integrada por dois técnicos do Arquivo Nacional e dois membros do Gabinete Militar¹.

As tentativas do Poder Executivo Federal de disciplinar o acesso aos arquivos foram uma constante desde a lei de arquivos de 1991 e, de forma geral, até a promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI), em 2011, sempre de maneira a restringir o acesso e não ampliá-lo, como destacado por Rodrigues (2011). O dever de transparência do Estado foi seriamente comprometido, por exemplo, ao fim do governo de Fernando Henrique Cardoso, em virtude da ampliação dos prazos de sigilo dos documentos públicos. De fato, o Decreto no 4.553, assinado em 27 de dezembro de 2002, não só revogou os Decretos nº 2.134/1997 e nº 2.910/1998, como ampliou os prazos de abertura dos documentos sigilosos à consulta pública, assim como o número de autoridades com competência para atribuir graus de sigilo, além de restringir a sua atuação somente no âmbito do poder executivo federal.

O Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) do Arquivo Nacional se pronunciaria quanto a este problema, por meio de extensa correspondência com a Casa Civil da Presidência da República, durante os dois anos seguintes. Finalmente, com a promulgação, no dia 9 de dezembro de 2004, da Medida Provisória nº 228², que dispõe sobre a ressalva prevista na

¹ Comissão Especial para apreciação e emissão de parecer sobre o questionamento apresentado pelo Estado Maior da Aeronáutica ao Ministério da Justiça a propósito da redação do Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997 – comissão de caráter temporário constituída pelo Plenário do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ). HOTT, 2015, p.18

² O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2010) valeu-se dos artigos 62 a 66 da Constituição Federal de 1988, quando adotou a prerrogativa de medida provisória, que tem força de lei, desde que submetidas imediatamente ao Congresso Nacional para posterior sanção presidencial, fato este ocorrido no dia 05 de maio de 2005 quando a MP nº 228/2004 foi transformada na Lei nº 11.111/2005.

XVIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2017
23 a 27 de outubro de 2017 – Marília – SP

parte final do disposto no inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição, e do Decreto no 5.301, que regulamenta o disposto na Medida Provisória nº 228, a questão, à época, foi parcialmente solucionada.

Observemos que a Lei nº 11.111/2005 assim como o Decreto nº 5.301/2004³ não revogaram o Decreto no 4.553/2002⁴; apenas foram adotadas as premissas referentes à questão de prazos, não ferindo desta forma as disposições então estabelecidas pela Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991⁵. O Decreto nº 4.553/2002 sofreu algumas alterações em alguns de seus artigos, especialmente nos itens que se referem aos documentos considerados como ultrassecretos e revogou o Decreto nº 2.134/1997.

E, nos anos seguintes, tanto a imprensa quanto profissionais e instituições arquivísticas continuaram pontuando que os normativos estabelecidos não atendiam completamente os preceitos constitucionais de acesso à informação. Essa discussão se iniciou em 2004, a partir do Projeto de Lei nº 219/2003, do deputado Reginaldo Lopes (PT/MG), que buscou apoio junto à Controladoria Geral da União (CGU). Inicialmente restritas à CGU, aos poucos as discussões foram envolvendo outros segmentos da sociedade e, em 2006, o Ministério da Justiça apresentou uma outra versão de anteprojeto de LAI, compilando a legislação vigente sobre arquivos e documentos sigilosos. Durante os anos 2006 a 2009 a Casa Civil assumiu a iniciativa das propostas e, finalmente, em maio de 2009, foi encaminhado o Projeto de Lei nº 5.228/2009 que tramitou até sua aprovação como a Lei de Acesso à Informação, em 18 de novembro de 2011⁶.

Todavia, a necessidade de criação de comissões permanentes de acesso, em função do acesso aos documentos de caráter sigiloso, foi, durante esses anos, matéria de legislação federal.

Essa comunicação busca acompanhar a evolução da legislação de acesso aos arquivos no que concerne aos dispositivos que foram sendo introduzidos como forma de disciplinar o acesso aos documentos de natureza sigilosa, analisando quais foram, de fato as mudanças,

³ Revogado pelo Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012.

⁴ Também revogado pelo Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012.

⁵ O capítulo V que versa sobre o acesso e sigilo foi revogado pela Lei nº 12.527, de 2011.

⁶ PAES, 2011, p.412-413.

quanto a esse aspecto, entre a legislação anterior e a lei de acesso à informação, atualizando estudo anterior sobre o tema⁷.

2 O PAPEL DA COMISSÃO DE ACESSO AOS DOCUMENTOS

Os dois principais textos que abordam os conceitos de acesso em Arquivologia são os de Duchein (1983) e o de Taylor (1984), dois trabalhos pioneiros na abordagem sobre o tema. Ambos têm em comum o fato de terem sido produzidos no âmbito dos estudos patrocinados pela Unesco/Conselho Internacional de Arquivos, na série RAMP (Records and Archives Management Programme).

Taylor (1984, p.23-24), no estudo RAMP, buscou categorizar os três níveis de acesso aos documentos de arquivo que são:

Acceso físico - relacionado con la evaluación y la adquisición, dado que el documento que se busca puede haber dejado de existir o no haber sido recibido por el archivo; negar el acceso por razones de conservación o porque los materiales no han sido tratados.

Acceso legal - restrinja el acceso por motivos de seguridad nacional o de respeto de la vida privada; puede considerar que los materiales vedados no existen; prioridad de acceso a favor de unos y secundaria a otros.

Acceso intelectual - las demoras de tratamiento; la disponibilidad de medios de localización deficientes; medios de copia poco eficaces.

O estudo de Taylor viria, de certa forma, esclarecer e aprofundar certos aspectos já abordados por Duchein (1983, p.18-26), que tratou da questão das três categorias de documentos sigilosos:

Los documentos relativos a la seguridad nacional y el orden público, relativos de la defensa nacional y de la política exterior o interior; la moneda y el crédito público; seguridad del Estado y la seguridad pública; negociaciones financieras, monetarias y comerciales con el extranjero; los planos de los submarinos atómicos; a los planes de movilización en caso de guerra o a los diseños en ejecución de la lucha contra el terrorismo.

Los documentos relativos a la vida privada de las personas, los relativos al estado civil y filiación (nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones); salud; fortuna y rentas; procedimientos penales y criminales; vida profesional; opiniones políticas, filosóficas y religiosas; los documentos básicos de las estadísticas; los documentos policiales.

⁷ HOTT, D. F. M. O acesso aos documentos sigilosos: um estudo das comissões permanentes de avaliação e de acesso nos arquivos brasileiros. 2005. 498f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação e Documentação) – Departamento da Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, 2005.

XVIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2017
23 a 27 de outubro de 2017 – Marília – SP

Los documentos relativos a secretos protegidos por la ley, particularmente en los ámbitos comerciales e industriales: sobre las patentes, que hay secretos que incumben al proceso de fabricación industrial (para protegerlo de las imitaciones ilegales) y a las investigaciones científica; el secreto bancario, el secreto de las transacciones comerciales, el secreto de las prospecciones geológicas y mineras; en todos estos casos, son enormes los intereses económicos en juego, públicos o privados.

Ambos os estudos apontam para dois aspectos fundamentais quando se trata do acesso aos documentos de arquivo. A primeira questão é que há um certo consenso entre os autores quanto à necessidade de existirem documentos sigilosos; a outra é que a definição do grau ou categoria de sigilo inscreve-se na perspectiva do acesso legal, que, por sua vez, inscreve-se tanto na legislação (federal, estaduais ou municipais) como em normas internas das instituições custodiadoras.

No contexto brasileiro, de fato a Constituição de 1988 oferece dispositivos fundamentais à instalação de um novo patamar jurídico para o acesso à informação governamental e o direito à transparência do Estado. Os limites a este acesso são a segurança do Estado, os segredos de justiça e da sociedade e a proteção à vida privada, hoje instituídos no Capítulo V da Lei nº 12.527/2011.

Esses limites de concessão e/ou às justificativas das negativas ao acesso cabem às Comissões de Acesso/[Re]Avaliação de [Documentos Sigilosos/Informações], no contexto mais amplo da legislação federal sobre acesso aos documentos arquivísticos, conforme podemos observar na sistematização abaixo: os decretos que trataram durante o período de 1997 a 2004 e os em vigor desde 2011.

Quadro 1: Comissões de Acesso/[Re]Avaliação de Documentos/Informações.

Legislação	Nomenclatura da Comissão	Atuação
Decreto 2.134/1997 regulamenta o art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles. REVOGADO pelo Decreto 4.553/2002	Comissões Permanentes de Acesso	Cada órgão público e as instituições de caráter público custodiadores de documentos sigilosos.
Decreto 2.182/1997, estabelece normas para a transferência e o recolhimento de acervos arquivísticos públicos federais para o Arquivo Nacional. REVOGADO pelo Decreto 4.073/2002	Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos	Indicação dos dirigentes dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

XVIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2017
23 a 27 de outubro de 2017 – Marília – SP

Decreto 2.910/1998 que estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa. REVOGADO pelo Decreto 4.533/2002	As Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos	Indicação dos dirigentes dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.
Decreto 4.073/2002 regulamenta a Lei 8.159/1991	Comissão Permanente de Avaliação de Documentos	Cada órgão e entidade da Administração Pública Federal.
Decreto 4.553/2002 dispõe 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, e dá outras providências. REVOGADO pelo Decreto 7.845/2012	Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos (CPADS)	As entidades e órgãos públicos constituirão as CPADS.
Decreto 5.301/2004 regulamenta o disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. REVOGADO pelo Decreto 7.845/2012	Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas	Ministro de Estado Chefe da Casa Civil, coordenador; Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional; Ministro de Estado da Justiça; Ministro de Estado da Defesa; Ministro de Estado das Relações Exteriores; Advogado-Geral da União; e Secretário Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.
Lei 11.111/2005 regulamenta o disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição. REVOGADA pela Lei 12.527/2011	Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas	No âmbito da Casa Civil da Presidência da República.
Lei 12.527/2011 regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.	Comissão Mista de Reavaliação de Informações	No âmbito da administração pública federal, mandato de 2 (dois) anos para seus integrantes.
Decreto 7.724/2012 regulamenta a Lei 12.527/2011	a) Comissão Mista de Reavaliação de Informações b) Comissão Permanente de Avaliação de Documentos Sigilosos - CPADS	a) titulares dos órgãos: Casa Civil da Presidência da República, que a presidirá; Ministério da Justiça; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Defesa; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Advocacia-Geral da União; e Controladoria Geral da União. Cada integrante indicará suplente. b) Os órgãos e entidades poderão constituir as CPADS
Decreto 7.845/2012 regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo	Comissão Mista de Reavaliação de Informações	Em consonância com a Lei 12.527/2011 e Decreto 7.724/2012.

Fonte: As Autoras, 2017.

XVIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2017
23 a 27 de outubro de 2017 – Marília – SP

Num levantamento⁸ feito: nos bancos de teses e bancos de dados do acervo da Biblioteca da Câmara dos Deputados, especialmente a rede RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas); na Biblioteca e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) do IBICT, em Brasília; na Biblioteca Central da Universidade de Brasília; na Biblioteca Digital da Unicamp (Sistema Nou-Rau); na Base Minerva do Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Rio de Janeiro e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade de São Paulo, constatou-se a existência de estudos tendo o acesso à informação como temática, mas que não tratavam especificamente sobre a Comissão de Acesso/Avaliação de Documentos Sigilosos, excetuando a pesquisa de HOTT (2005) da Universidade de Brasília, que discute a questão do impacto dessa legislação na gestão da informação arquivística sigilosa e o acesso a esta.

Nogueira Júnior (2003, p.367) reforça que a exemplo das legislações francesa, britânica e portuguesa, a instituição de Comissões de Acesso e de Avaliação de Documentos Sigilosos é essencial para a democracia.

É a tendência evolutiva no sentido de democratização do Direito Público, através da participação dos cidadãos nos atos, procedimentos e decisões dos Governos e das Administrações Públicas, e da justificação por estes dos atos por eles praticados, internacionalmente verificada.

Lamentavelmente [no Brasil], este papel de controle poderia ser executado, em certa medida, pelo Poder Legislativo, [porém] nunca foi assumido por este, muito menos como função prioritária. Consoante o art. 49, inciso X da Constituição Federal de 1988, ao Congresso Nacional cabe a competência exclusiva de "... fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta". Entretanto, jamais preocupou-se em fiscalizar as ações praticadas pela Agência Brasileira de Inteligência – antigo Serviço Nacional de Informações – nem, muito menos, das diretrizes traçadas por esta para sua atuação. Esta omissão é eloquente, e preocupante, já que informação é poder, e o poder não admite vácuo, vale dizer, sempre terá alguém a exercê-lo, oficial ou não, licitamente ou não.

Interessante notar as observações pontuadas por Hott (2005) no que se refere às Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos e às Comissões Permanentes de Acesso, ações essas que foram corrigidas na Lei de Acesso à Informação:

As "Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos", a que se refere o art. 18 do Decreto nº 4.073/2002, foram criadas com a função de avaliação, seleção e guarda dos documentos de valor permanente, bem como eliminação dos documentos destituídos de valor permanente, mediante

⁸ Levantamentos feitos nos seguintes períodos: Novembro/2003; Março/2004; Março/2005; Outubro/2009; Setembro/2012 e Julho/2017.

XVIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2017
23 a 27 de outubro de 2017 – Marília – SP

utilização de uma tabela de temporalidade - gestão documental - que não é objeto desta dissertação, embora saibamos que, em algum momento, essas comissões poderão avaliar documentos de caráter sigiloso). Diferentemente das anteriores, as “Comissões Permanentes de Acesso”, referidas no decreto revogado nº 2.134/1997, destinavam-se a analisar, periodicamente, os documentos sigilosos sob custódia dos órgãos do Poder Público ou das instituições arquivísticas, visando a encaminhar às autoridades competentes os documentos para desclassificação ou reclassificação, conforme o caso, e aqui estamos falando de classificação em categorias de sigilo.

O legislador do Decreto nº 4.553/2002 achou por bem “misturar” as comissões previstas nos Decretos nº 2.134/1997 e nº 4.073/2002, quando criou as “Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos Sigilosos” (CPADS), fundindo, até certo ponto, funções previstas anteriormente nos dois decretos e que dizem respeito a ações diferentes. Na correspondência mantida entre o CONARQ e a Casa Civil da Presidência da República, a respeito do Decreto nº 4.553/2002, essa questão foi apontada. Convém lembrar que o Decreto nº 4.073/2002 não foi revogado e que, portanto, as Comissões Permanentes de Avaliação de Documentos continuam em vigor. O que se observa é que passou a existir uma superposição de funções entre essas comissões e as CPADS criadas pelo Decreto nº 4.553/2002.

No que se refere às leis que interferem nos procedimentos e processos decisórios internos do governo, a Lei nº 11.111/2005 pode ser tomada como exemplo de norma que apenas delegava essa função ao gestor, pois ela regulamentava somente a questão de sigilo das informações governamentais, em detrimento ao direito de acesso à informação. E a Constituição de 1988 foi instituída tendo por base a transparência e a publicidade dos atos governamentais...

Resgatando a articulação da sociedade civil com o governo, no que concerne à inconstitucionalidade dos atos normativos deste período, sobretudo a edição do Decreto nº 5.301/2004 e da Lei nº 11.111/2005, registrada em Ata da 39ª Reunião do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), do dia 05 de dezembro de 2005, que fora autorizada pela Secretaria-Executiva da Casa Civil a elaboração de uma nova proposta de legislação. O CONARQ aprovou e nomeou os integrantes do grupo de trabalho com a atribuição de apresentar novo dispositivo legal sobre documentos sigilosos dentre outras especificidades. Esse grupo atuou durante todo o ano de 2006, tendo encaminhado a proposta à Casa Civil em meados de dezembro de 2006 (RODRIGUES; HOTT, 2007).

Entretanto, durante o período em que a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas esteve em funcionamento, pesquisa realizada no site da Casa Civil em outubro de 2007, constatou que a última - e única - reunião desta Comissão fora na data de 10

de outubro de 2005 (RODRIGUES, 2011, p.276), o que parece demonstrar que tal comissão foi criada apenas como uma forma de “acalmar” a opinião pública.

A Lei de Acesso à Informação, a Lei nº 12.527/2011, mais conhecida como a LAI, está em vigência desde maio de 2012, e estabelece aos órgãos públicos integrantes da administração direta e indireta a obrigação de adotarem procedimentos que assegurem o direito fundamental de acesso à informação, previsto no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal de 1988.

A LAI estabelece, ainda, diretrizes para uma gestão transparente da informação de forma a propiciar amplo acesso e ampla divulgação e, ao mesmo tempo, garantir sua proteção, disponibilidade, autenticidade e integridade. Segundo PAES (2011, p.415): as principais inovações da Lei de Acesso à Informação (LAI) para a administração pública brasileira são processuais: modo de elaboração dos requerimentos de informação, tramitação dos requerimentos, estipulação de prazos e penalidades em caso de descumprimento. A seguir, o centro proposto da análise.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de uma pesquisa descritiva e explicativa (GIL, 2008), pois pretende mostrar e sistematizar em tabela as Comissões que versaram sobre acesso/re(avaliação) a documentos sigilosos – que tiveram atuações e nomenclaturas diferentes conforme consta na legislação brasileira. Os procedimentos metodológicos adotados foram os seguintes:

- a) levantamento da bibliografia e da legislação relativas ao tema;
- b) definição e análise da bibliografia e legislação; e
- c) atualização dos dados já publicados na pesquisa de mestrado de HOTT (2005).

Foram realizados o levantamento e a análise da bibliografia que abordava a questão de acesso à informação e seus aspectos legais, inclusive análise dos relatórios de atividades da Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Dentre as obras sobre o tema, foram selecionadas aquelas produzidas por autores representativos do pensamento arquivístico, tendo sido complementada por obras expressivas que tratam das questões relacionadas aos direitos de acesso à informação no Brasil e no exterior.

Na literatura internacional, destacamos os estudos e pesquisas desenvolvidos pelo Conselho Internacional de Arquivos (CIA) e Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ), por serem órgãos que produzem normativos na área da arquivologia.

4 AÇÕES E ATUAÇÃO DA COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE INFORMAÇÕES (CMRI)

O Brasil já é referência no que se refere à divulgação de informações governamentais e, com a aprovação da Lei de Acesso à Informação, deu-se um grande e importante passo para a consolidação do regime democrático, ampliando sobremaneira a participação cidadã. O aspecto mais importante, apesar de alguns movimentos sociais e políticos contrários, é o fato de que a LAI buscou fortalecer ainda mais os instrumentos de controle da gestão pública; trata-se da transparência pública, o acesso é a regra e, o sigilo, a exceção.

Um ponto observado por Hott e Oliveira (2014) é que a LAI foi criada com o objetivo de garantir aos cidadãos brasileiros o acesso pleno e gratuito aos dados oficiais do Governo, em nível de Federação, Estados, Distrito Federal e Municípios. Assim, Executivo, Legislativo e Judiciário devem atender às solicitações de informações, que podem ser feitas diretamente nos Serviços de Informações ao Cidadão (SIC) de seus respectivos órgãos, ou por meio da Internet. Entende-se que qualquer cidadão pode solicitar acesso às informações públicas, sobretudo, àquelas não classificadas como sigilosas, conforme procedimento que observará as regras, prazos, instrumentos de controle e recursos previstos.

Quando da implementação da LAI, a grande mudança foi a busca de alteração da "cultura do segredo" na administração pública, como consta no "Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro", coordenado pelo pesquisador Roberto DaMatta. O que é bastante compreensível, considerando-se a distância entre o Estado e a sociedade até então, embora, como também registrado por DaMatta, os servidores saibam de seu papel para os cidadãos e entendam que o Estado presta serviços ao cidadão.

Todavia, como destaca o estudo, esses servidores enfatizam a problemática para prestar esses serviços, já que qualquer ação nesse sentido envolve a questão de recursos financeiros e humanos – e estes últimos precisam estar devidamente capacitados - para garantir a observância do que dispõe a LAI. Os agentes públicos são e estão comprometidos com a transparência e o acesso à informação, porém o grande obstáculo continua sendo o governo – que, de forma silenciosa, ainda é signatário da cultura do sigilo conforme vários

XVIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2017
23 a 27 de outubro de 2017 – Marília – SP

exemplos⁹ que temos visto recentemente tanto na mídia brasileira quanto na mídia internacional.

A LAI instituiu a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI) como um órgão colegiado composto por dez ministérios. A Comissão atua como última instância recursal administrativa na análise de negativas de acesso à informação. Suas atribuições também estão ligadas ao tratamento e à classificação de informações sigilosas. A CMRI também tem a competência de estabelecer orientações normativas, a fim de suprir eventuais lacunas na aplicação da legislação relacionada com o acesso à informação.

Entre suas competências destacamos: a) rever a classificação de informação ultrassecreta ou secreta ou sua reavaliação; b) requisitar esclarecimento ou conteúdo de informação classificada como ultrassecreta ou secreta, quando as informações constantes do Termo de Classificação da Informação (TCI) não forem suficientes para a revisão da classificação; c) decidir, em última instância administrativa, sobre recursos apresentados contra as decisões da Controladoria-Geral da União em relação a pedido de acesso à informação ou às razões da negativa de acesso à informação; d) decidir sobre os recursos apresentados contra as decisões tomadas por ministros de estado, ou autoridade equivalente, em relação a pedidos de desclassificação ou reavaliação de informação classificada; e) prorrogar, por uma única vez e por período não superior a 25 anos, o prazo de sigilo de informação classificada no grau ultrassecreto, limitado o prazo total da classificação ao máximo de 50 anos; e f) estabelecer orientações para suprir lacunas na aplicação da LAI.

Diferentemente do que foi constatado em relação à atuação da Comissão de Reavaliação de Documentos Sigilosos, conforme relatado acima, em consulta ao Portal da Transparência, verificou-se que a CMRI, instalada em 02 de outubro de 2010, se reuniu 55 (cinquenta e cinco) vezes até a última data da ata de reunião disponibilizada no site¹⁰. Nessas reuniões foram referendadas 07 (sete) súmulas e aprovadas 05 (cinco) resoluções que versam sobre inexistência de informação, extinção por classificação da informação, procedimento para desclassificação, orientações sobre o termo de revisão de informação classificada em grau de sigilo secreto e ultrassecreto, publicação de rol de informações desclassificadas, entre outras, menos relevantes.

⁹ No caso brasileiro tivemos o grampo de Lula e Dilma, e no Americano os laços financeiros do genro do presidente Donald Trump.

¹⁰ Dados disponíveis em: <http://www.acaoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri/atas-reunioes-cmri>

XVIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2017
23 a 27 de outubro de 2017 – Marília – SP

Percebe-se claramente uma ação de publicidade: a CMRI se reúne e divulga as atas das reuniões assim como as decisões aos recursos. Sabemos que em um período de 5 anos da LAI (2012 a 2017) foram julgados 2044 Recursos. Mas ainda não nos é possível avaliar se o resultado das reavaliações de sigilo ou do prazo de sigilo prima pela transparência.

Quadro 2: Decisões da CMRI aos Recursos.

Ano	Reuniões	Decisões aos Recursos
2012	03	54
2013	12	200
2014	12	274
2015	12	414
2016	12	711
2017	05	391

Fonte: As Autoras, 2017

Com base nas decisões por amostragem, depreende-se que há um grande número de respostas de mérito em não dar provimento embasado no fato de que o cidadão obteve a resposta junto aos órgãos. Enfim cabe uma análise aprofundada dessas respostas, que se encontra em andamento. Há que se analisar também os procedimentos dessas respostas.

E temos registros de avanços democráticos conforme publicado no Jornal *O Globo* do dia 01 de janeiro de 2017:

Cinco anos após aprovação da Lei de Acesso à Informação, o Comando do Exército, que responde pelo maior volume de documentos classificados no Poder Executivo e vinha impondo restrições à liberação do acervo mais antigo, já admite revelar parte dos seus segredos.

Desde a edição da lei, pelo menos 30 registros ultrassecretos tornaram-se públicos. Protegidos por 25 anos, boa parte dos documentos contém informações burocráticas. Mas há algumas pérolas. Uma delas tem só três páginas e resume diretriz emitida pelo então Ministério do Exército em 1991. Havia eclodido a Guerra no Golfo e pairava o receio de que ações terroristas pipocassem mundo afora, inclusive no Brasil.

Por outro lado, a solicitação acima levou um ano para ser analisada pela CRMI e, mesmo assim, 36 (trinta e seis) dos 78 (setenta e oito) documentos tiveram seu sigilo renovado automaticamente, ou seja, a sociedade brasileira só terá acesso a essas informações, produzidas entre 1988 e 1990, dentro de 50 (cinquenta) anos, ou seja, a partir de 2038...

De fato, comparado aos países sul-americanos, podemos dizer que o processo de democratização brasileira tem sido feito de forma pacífica, embora muitos autores apontem que essa transição tem sido lenta, gradual e inconsistente. As criações e as extinções de normativas de acesso por meio de comissão, muitas vezes composta por um corpo representativo institucional nos últimos 20 (vinte) anos, considerando somente os dispositivos

aprovados após a implementação da Constituição de 1988, teve nada menos que 7 (sete) nomenclaturas diferentes, sendo, em um determinado momento, uma justaposição de duas comissões (a de avaliação de documentos e a de avaliação de documentos sigilosos).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As leis de acesso à informação constituem um dos alicerces de um Estado democrático, mas também uma das formas de promoção da justiça à sociedade, sobretudo após períodos de repressão. O regime autoritário vivenciado pelo Brasil entre 1964-1985 evidenciou o sigilo em suas ações. Nesse sentido, com a promulgação da Constituição de 1988 foi instalada um novo patamar jurídico para o acesso à informação governamental e o direito à transparência do Estado, regulamentados em 2011 pela Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI).

A Constituição Federal de 1988, de fato é um grande marco para a sociedade brasileira, quando enfatiza que as informações devem ser disponibilizadas de forma transparente, ou melhor, que essa divulgação deve estar somada à compreensão de dados:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XXXIII - 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.

O direito à informação pública é uma prerrogativa da pessoa de ter acesso a dados, registros e todo e qualquer tipo de informação em poder das entidades públicas e empresas privadas, que fazem uso do gasto público ou cumprem funções de autoridade, com as exceções taxativas necessárias para que seja estabelecida a lei em uma sociedade democrática (Díaz, 2004, p.67).

Poder contar com uma lei de acesso à informação pública é um dos elementos essenciais do direito da sociedade, pois permite aos governantes contar com os dados adequados e necessários nas tomadas de decisões. Fortalecendo sua legitimidade democrática, o governo atua de forma aberta e transparente. Um olhar mais atento ao Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Organização dos Estados Americanos aponta que ainda há muito a ser feito.

XVIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2017
23 a 27 de outubro de 2017 – Marília – SP

A transparência na gestão pública é consubstanciada na divulgação periódica de relatório, que por sua vez está intimamente ligada à gestão informacional. Indolfo (2013, p.4) aponta que o acesso à informação no Brasil, ainda é restringido pela falta de formulação e implementação de políticas arquivísticas, mas por outro lado ela pontua também que a implementação da LAI trouxe benefícios na administração pública, pois a partir dela, em muitos órgãos, os procedimentos de gestão, que antes encontravam-se “em fase de implementação”, passaram de fato a serem implementadas, ampliando desta forma o acesso à informação – faltando talvez uma interlocução maior com os cidadãos brasileiros, ainda desconhecedores de seus direitos.

Interessante observar a composição, as atribuições e a preocupação com a transparência da publicidade das ações da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), atuação bem distinta da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas, que, durante sua vigência, só se reuniu uma vez e não publicou as decisões. E não apenas os Estados devem garantir o direito à informação, mas também é necessário que sistemas eficientes sejam instaurados para efetivá-lo.

Outro importante aspecto da CMRI é a política de arcar com o ônus de provar que a recusa é legítima, que a restrição é uma forma de assegurar a proteção a certos dados assegurados também pela Constituição de 1988, mas esta tem que ser fundamentada e limitada somente àquelas exceções.

Essas reflexões, longe de serem conclusivas, são ainda preliminares e exigem muito mais pesquisas para aprofundamento na discussão. Em um país com a complexidade do Brasil, o grande desafio é minimizar a distância entre a regulamentação da LAI e a oferta ao cidadão brasileiro das condições reais de seu acesso, tentando, talvez, de uma forma um tanto otimista, mostrar que a sociedade brasileira pode sim fazer a diferença e exercer o seu verdadeiro papel no processo democrático (HOTT; OLIVEIRA, 2014).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997. Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 jan. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2134impressao.htm>. Acesso em: 15 abr. 2017.

XVIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2017
23 a 27 de outubro de 2017 – Marília – SP

BRASIL. Decreto nº 2.182, de 20 de março de 1997. Estabelece normas para a transferência e o recolhimento de acervos arquivísticos públicos federais para o Arquivo Nacional. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 mar. 1997.

Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2182.htmimpressao.htm>. Acesso em: 15 mai. 2017.

BRASIL. Decreto nº 2.910, de 29 de dezembro de 1998. Estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa, e dá outras providências. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 dez. 1998. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2910.htmimpressao.htm>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002. Regulamenta a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.

Diário Oficial República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 04 jan. 2002. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4073.htm>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002. Dispõe 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, e dá outras providências. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 dez. 2002.

Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4553Compilado.htm>. Acesso em: 08 abr. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.031, de 9 de dezembro de 2004. Regulamenta o disposto na Medida Provisória nº 228, de 9 de dezembro, que dispõe sobre a ressalva prevista na parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição, e dá outras providências. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 abr. 2004.

Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5301.htm>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 jan. 1997.

Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012. Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento.

Diário Oficial República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 nov. 2012. Disponível em:

XVIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2017
23 a 27 de outubro de 2017 – Marília – SP

< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7845.htm>.
Acesso em: 15 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 jan. 1991. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm>. Acesso em: 08 jul. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 06 mai. 2005. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11111imprensa.htm>. Acesso em: 08 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 12 jul. 2017.

BRASIL Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 jun. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 30 jun. 2017.

CUNHA FILHO, M. C. O desencontro entre Direito à Informação e Direito à Verdade: análise das práticas da Controladoria-Geral da União. **Direito, Estado e Sociedade**, n.47, p.91-107, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inford=314&sid=29>. Acesso em: 01 ago. 2017.

DA MATTA, R. **Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2011. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/pesquisadiagnostico.pdf> Acesso em: 15 jul. 2017.

DÍAZ, Vanessa. Del derecho a la información al derecho de acceso a la información. In: VILLANUEVA; Ernesto; LUNA PLA, Issa (Eds.) **Derecho de acceso a la información pública: valoraciones iniciales**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004. p.62-71.

DUCHEIN, M. **Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de la información conservada en los archivos: un estudio del RAMP**. Paris: UNESCO, 1983. Disponível em:

XVIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2017
23 a 27 de outubro de 2017 – Marília – SP

<http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000576/057672so.pdf> . Acesso em: 15 jul. 2017.

HOTT, D. F. M. **O acesso aos documentos sigilosos**: um estudo das comissões permanentes de avaliação e de acesso nos arquivos brasileiros. 2005. 498 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2005. Disponível em:
<http://repositorio.unb.br/handle/10482/11390>. Acesso em: 15 abr. 2017

HOTT, D. F. M.; OLIVEIRA, L. P. Aspectos intervenientes da Lei de Acesso à Informação no processo de gestão documental nas organizações. **Acesso Livre**, n. 2, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://oaji.net/articles/2016/2898-1453732572.pdf>. Acesso em: 20 junho 2017.

INDOLFO, A. C. **Dimensões Politico-Arquivísticas da Avaliação de Documentos na Administração Pública (2004-2012)**. 2013. 312f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Escola de Comunicação (ECO): Rio de Janeiro, 2013. Disponível:
<http://ridi.ibict.br/bitstream/123456789/893/1/Tese%20Ana%20Celeste.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2017.

JARDIM, J. M.; MIRANDA, V. L. A Implantação da Lei de Acesso à Informação nas Universidades Federais do Estado do Rio de Janeiro. In: XVI ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 16., 2015, João Pessoa. **Anais Eletrônico...** João Pessoa: UFPB, 2015. Disponível em:
<http://www.ufpb.br/evento/lti/ocs/index.php/enancib2015/enancib2015/paper/viewFile/2835/1113>. Acesso em: 06 mai. 2017.

LEALI, F. Exército temeu terrorismo durante a Guerra do Golfo (1991). **O Globo**, Rio de Janeiro, 2 jan. 2017. Disponível em:
<http://www.defesanet.com.br/front/noticia/24419/Exercito-temeu-terrorismo-durante-a-Guerra-do-Golfo-%281991%29/> Acesso em: 01 ago. 2017.

MENDEL, T. **Liberdade de Informação**: um estudo de direito comparado. 2ª ed. Brasília: Unesco, 2009. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/liberdade-informacao-estudo-direito-comparado-unesco.pdf> Acesso em: 10 jul. 2017

NOGUEIRA JÚNIOR, Alberto. **Cidadania e Direito de Acesso aos Documentos Administrativos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. 530p

PAES, E. P. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público**, v.62, n. 4, p. 407-423, out/dez. 2011. Disponível em:
<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/80/77>. Acesso em: 10 maio 2017.

XVIII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO – ENANCIB 2017
23 a 27 de outubro de 2017 – Marília – SP

RODRIGUES, G. M. Legislação de Acesso aos Arquivos no Brasil: um terreno de disputas políticas pela memória e pela história. **Revista Acervo**, v. 24, n.1, p.257-286, jan/jun. 2011. Disponível em:
<http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/383>. Acesso em: 10 ago. 2017.

RODRIGUES, G. M.; HOTT, D. F. M. Acesso aos documentos sigilosos no Brasil: instrumentos normativos formais e informais nos arquivos públicos brasileiros. In: VII CONGRESO ARCHIVOLOGÍA DEL MERCOSUR, 7., 2007, Viña del Mar, 2007. **Anais...** Viña del Mar: Asociación de Archiveros de Chile, 2007. 1 CD-ROM.

TAYLOR, Hugh A. **Los servicios de archivo y el concepto de usuario**: un estudio del RAMP. Paris: Unesco, 1984. Disponível em:
<<http://unesdoc.unesco.org/images/0006/000600/060066so.pdf>>. Acesso em: 01 de abr. 2017.