

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

Moara Curubeto Lona de Miranda

O SIGILO DE 100 ANOS EM TEMPOS DE LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

PORTO ALEGRE

2023

Moara Curubeto Lona de Miranda

O SIGILO DE 100 ANOS EM TEMPOS DE LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção de grau de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

Orientadora: Professora Doutora Roberta Camineiro Baggio.

PORTO ALEGRE

2023

CIP - Catalogação na Publicação

Curubeto Lona de Miranda, Moara

O SIGILO DE 100 ANOS EM TEMPOS DE LEI DE ACESSO À
INFORMAÇÃO / Moara Curubeto Lona de Miranda. -- 2023.
73 f.

Orientadora: Roberta Camineiro Baggio.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Direito, Curso de Ciências Jurídicas e Sociais,
Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. SIGILO DE 100 ANOS. 2. LEI DE ACESSO À
INFORMAÇÃO. 3. PUBLICIDADE. I. Camineiro Baggio,
Roberta, orient. II. Título.

Moara Curubeto Lona de Miranda

O SIGILO DE 100 ANOS EM TEMPOS DE LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção de grau de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

Aprovado, em 06 de abril de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Roberta Camineiro Baggio (Orientadora)

Prof. Dr. Rodrigo Luz Peixoto

Prof^a. Me. Sarah Francieli Weimer

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Gabriela, pelo apoio e compreensão ao longo dos anos, e ao meu pai, Alcides, que nos ensina diariamente a lutar por um mundo onde possamos viver o que a alma deseja. Com afeto e incentivo vocês geraram três seres humanos que anseiam por trazer mudanças positivas à nossa realidade. Espero sempre orgulhá-los.

Aos meus irmãos, Gabriel e Thiago, que sempre me lembram que a vida pode ser mais leve. Crescer com vocês foi e segue sendo um privilégio. À Pamonha Capitu, Frida e Monet, cujo o amor incondicional canino e felino sempre recheia meus dias.

À minha família, especialmente à minha avó Francila que sempre demonstrou que tratar todos com gentileza e candura faz do nosso caminho nesta terra mais fácil e cativante. À Bete, pela ternura e de quem guardo as melhores lembranças.

Ao meu companheiro Pedro, que me apoia incondicionalmente e torna meu riso mais feliz. Partilhar a vida contigo torna tudo mais puro.

Aos meus amigos e amigas, Gibran, Isabelle, Vitória, Rafael, Natália, Helena, Juliana, Bárbara e Karol, que fizeram e fazem cada etapa ser repleta de alegria e compreensão. Luiza e Paola, aqui quem fala é da Terra e vocês sim imaginam a loucura. Aos demais que também fizeram parte desta construção. Obrigada a todos vocês pela paciência, carinho e suporte.

Meu amor por todos vocês jamais estará sob sigilo.

Um distinto agradecimento à Professora Roberta Baggio, orientadora deste trabalho e de tantos outros vinculados à extensão dessa Faculdade. A Universidade Pública existe e resiste com a qualidade que tem por conta de pessoas como a senhora.

Por fim, sou eternamente grata aos professores e professoras de quem fui aluna, todos colaboraram em minha formação enquanto cidadã e estudante, especialmente à Professora Sandra Regina Martini e aos professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que batalham cotidianamente pelo Ensino Público Brasileiro que, mesmo sucateado, segue produzindo a ciência do nosso país.

RESUMO

A Lei de Acesso à Informação (LAI) colocou a transparência e a publicidade em evidência enquanto princípios norteadores da administração pública, restringindo o sigilo à exceção em se tratando de acesso à informações públicas. Pouco mais de 10 (dez) anos depois de sua promulgação, houve casos em que determinadas informações foram colocadas em sigilo pelo prazo máximo permitido pela LAI, qual seja, o de 100 (cem) anos. A restrição do acesso à informação pode ser entendida enquanto proteção da sociedade e do Estado ou proteção às liberdades e garantias individuais mas, costuma ser também característica típica de regimes ditatoriais, de modo que este trabalho se propôs a investigar qual a pertinência do sigilo de 100 anos em um Estado Democrático de Direito. A análise é baseada em método dedutivo argumentativo e parte do contexto histórico normativo do direito de acesso à informação e do sigilo no cenário internacional de direitos fundamentais; da construção destes conceitos no ordenamento constitucional brasileiro e da relevância do sigilo na ditadura civil-militar. Em segundo momento, o trabalho se debruça sobre as disposições da Lei de Acesso à Informação acerca da publicidade e do sigilo e também sobre o percurso legislativo que culminou na existência do sigilo de 100 anos. Por fim, a partir da análise de justificativa para o sigilo de 100 anos em casos concretos, buscou-se averiguar a inadequação do sigilo, de modo que restou a compreensão de que o sigilo de 100 anos é, em um Estado Democrático de Direito, um afronte ao princípio constitucional da publicidade, especialmente em uma democracia fragilizada por períodos de exceção e pela opacidade de governos que se excedem às prerrogativas constitucionais.

Palavras-chave: Sigilo de 100 anos; Lei de Acesso à informação; Publicidade.

RESUMEN

La Ley de Acceso a la Información (LAI) destacó la transparencia y la publicidad como principios rectores de la gestión pública, restringiendo el secreto a excepciones cuando se trata de acceder a la información pública. A poco más de 10 (diez) años de su promulgación, hubo casos en que cierta información se mantuvo confidencial por el plazo máximo permitido por la LAI, es decir, 100 (cien) años. La restricción del acceso a la información puede entenderse como protección de la sociedad y del Estado o protección de las libertades y garantías individuales, pero también suele ser una característica típica de los regímenes dictatoriales, por lo que este trabajo se propuso indagar sobre la pertinencia del secreto de 100 años. en un Estado Democrático de Derecho. El análisis se basa en un método argumentativo deductivo y parte del contexto histórico normativo del derecho de acceso a la información y el secreto en el escenario internacional de los derechos fundamentales; la construcción de estos conceptos en el orden constitucional brasileño y la relevancia del secreto en la dictadura cívico-militar. En segundo lugar, el trabajo se centra en las disposiciones de la Ley de Acceso a la Información en materia de publicidad y secreto y también en el curso legislativo que culminó con la existencia del secreto durante 100 años. Finalmente, con base en el análisis de justificación de los 100 años de secreto en casos específicos, se buscó constatar la insuficiencia del secreto, de modo que quedó el entendimiento de que los 100 años de secreto son, en un Estado Democrático de Derecho, una afrenta a la el principio constitucional de publicidad, especialmente en una democracia debilitada por los períodos de excepción y por la opacidad de los gobiernos que exceden las prerrogativas constitucionales.

Palabras-clave: Secreto de 100 años; Ley de Acceso a la Información; Publicidad.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 CONTEXTO HISTÓRICO NORMATIVO: O SIGILO E O ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL.....	11
2.1 ACESSO À INFORMAÇÃO E SIGILO NO CENÁRIO INTERNACIONAL DE DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	12
2.2 SIGILO, PUBLICIDADE E A INVERSÃO DE SEUS PAPÉIS NA CONJUNTURA BRASILEIRA.....	16
2.3 O SIGILO E A PUBLICIDADE DURANTE A DITADURA CIVIL-MILITAR.....	22
3 PUBLICIDADE E SIGILO NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E O SIGILO DE 100 ANOS.....	27
3.1 LIMITES E POSSIBILIDADES DA PUBLICIDADE E DO SIGILO NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO.....	28
3.2 A ADMISSÃO E PAPEL ATUAL DO SIGILO DE 100 ANOS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	35
4 O SIGILO DE 100 ANOS E SEUS EFEITOS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	43
4.1 USO DO SIGILO DE 100 ANOS E SEUS FUNDAMENTOS.....	44
4.2 A PERTINÊNCIA DO SIGILO DE 100 ANOS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	53
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	61
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	65

1 INTRODUÇÃO

O acesso à informação é direito fundamental para o exercício da cidadania e manutenção do Estado Democrático de Direito. No cenário internacional, vê-se o desabrochar do acesso à informação pública enquanto um direito na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, quando determinou em seu art. 15: "A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração".

O direito de liberdade de informação não deve ser confundido com o direito de acesso à informação, ainda que ambos sejam fundamentais para o exercício da cidadania. Enquanto a liberdade de informação tem como ponto de partida a liberdade de expressão e opinião, o direito de acesso à informação se vincula a garantia de a sociedade acessar informações do Estado Democrático de Direito (JÁUREGUI, 2010).

O Brasil, como diversos países, possui longo histórico onde as informações públicas eram postas em sigilo, o que consequentemente fazia com que o Estado não mantivesse uma relação de transparência com a sociedade. Essa situação é intensificada em regimes ditatoriais, onde não é de interesse do governo publicizar seus atos de violações dos direitos fundamentais (BATISTA, 2012). No Brasil, a Ditadura Civil-Militar perdurou por mais de 20 anos exercendo censura, tortura, perseguição entre outras brutais violações aos direitos humanos, além de também ser responsável pela criação de órgãos específicos para produzir e armazenar informações sobre indivíduos e sobre organizações que compunham a resistência ao regime ditatorial. Os documentos remanescentes deste período - uma vez que grande parte do acervo foi destruído - eram protegidos por uma espécie de "sigilo eterno".

Contudo, nas últimas décadas houve uma intensa movimentação civil, midiática e política para garantir o acesso à informação enquanto direito fundamental. Logo, o acesso à informação foi esculpido como direito fundamental na Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso XXXIII, posteriormente regulamentado por diversas leis e decretos até a culminância da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), que, não por acaso, foi sancionada junto da Lei n. 12.528, de 18 de novembro de 2011, que dispôs sobre a criação da Comissão Nacional da Verdade.

O sigilo, no entanto, não foi inteiramente relegado ao passado (MEDEIROS, S; MAGALHÃES, R; PEREIRA, J. 2014). A LAI determina a restrição de acesso à informações que coloquem em risco o Estado e a sociedade, devendo o sigilo ser justificado de modo que não prejudique o controle social exercido pela sociedade e com prazos intermitentes de acordo

com a classificação da restrição à informação em “reservada”, “secreta” e “ultrassecreta”. A LAI, no entanto, não reduziu o conteúdo do sigilo apenas às informações pertinentes à proteção da sociedade e do Estado, já que também preceitua sigilo às informações concernentes ao respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas.

Assim, são crescentes e notáveis casos em que o governo, nos últimos anos, aplicou o prazo máximo fixado pela legislação, qual seja, o de 100 (cem) anos, em determinadas informações sob a prerrogativa de serem relativas à “intimidade, vida privada, honra e imagem” dos sujeitos a que se referem.

O sigilo previsto pelo prazo de até 100 anos abre margem para um conflito de interesses e coloca à prova o preceito disposto na própria LAI de que a informação é regra enquanto o sigilo é exceção. Isso ocorre, segundo Paes (2011), pois o direito de acesso à informação é relativamente novo na conjuntura democrática do Brasil, de modo que ainda não está inteiramente consolidado.

O problema a que este trabalho pretende responder, portanto, é sobre qual a pertinência do sigilo pelo prazo de 100 anos em um Estado Democrático de Direito. Considerando o latente conflito entre a caracterização do que é interesse coletivo e a proteção às informações pessoais e que este traz à tona a fragilidade de um Estado que ainda tem dificuldades em inserir o cidadão como participante ativo na democracia. Ainda, observando casos notórios que se encontram sob sigilo de 100 anos e a conjuntura em que tais sigilos surgem, é essencial para a problemática desta pesquisa compreender se houve uso inadequado do dispositivo do sigilo de 100 anos ou se os fundamentos para tanto se mantêm dentro do escopo legal previsto pela Lei de Acesso à Informação.

O objetivo central é analisar o acesso à informação e o sigilo de 100 anos no Brasil de modo a compreender se há relevância e necessidade na existência da restrição de acesso à informação pelo prazo de 100 anos. A partir desse objetivo, projetam-se os objetivos específicos do trabalho. Partindo do estudo do contexto histórico-social sobre o direito de acesso à informação, buscou-se estabelecer os princípios norteadores da publicidade e do sigilo no cenário internacional de direitos fundamentais e como estes refletem nas Constituições Brasileiras ao longo da história. Considerando a importância do sigilo em regimes ditatoriais, aprofundou-se no período da ditadura civil-militar de modo a compreender a relevância da restrição em tal regime. Por fim, são investigados os limites do acesso à informação previstos na legislação como forma de demarcar as distinções entre a

proteção de informações pessoais e informações de interesse público e como o sigilo de 100 anos passou a integrar o ordenamento jurídico brasileiro.

A partir de métodos dedutivos e argumentativos, a análise descritiva do tema proposto se faz de crucial importância para investigação que inicia a partir do levantamento de dados históricos que contextualizam como a publicidade e o sigilo invertem seus papéis no Brasil. Também se faz necessária a coletânea de bibliografias para embasamento teórico, bem como o levantamento de leis, decretos, projetos de lei e demais instrumentos jurídicos que dispõem sobre o sigilo ao longo das décadas, de modo que se possa compreender o surgimento e a relevância da restrição de acesso à informação por um século. Por fim, a justificativa para restrição de informações por 100 anos é analisada sob o viés da publicidade enquanto norteadora constitucional.

O sigilo pode ser tanto sinônimo de preservação da privacidade quanto uma forma de censura, enquanto a publicidade garante um maior controle social da ação pública (BARCELLOS, 2015). Em se falando de acesso à informação, destaca-se que, apesar de direito humano fundamental basilar para uma democracia, tal direito não é irrestrito.

Como disposto no art. 31 da LAI: “O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais”. Assim, a própria lei prevê, de forma ampla e subjetiva, quais situações podem ter acesso restrito (§ 1º, inciso I do art. supracitado) pelo prazo máximo de 100 anos.

Extrai-se daí que a Lei de Acesso à Informação já predetermina as situações em que o sigilo de 100 anos pode ser aplicado, ainda que de forma opaca, servindo à sociedade como uma ferramenta de controle social e direito instrumental indispensável (MARTINS, 2011). Contudo, como apontado anteriormente, nos últimos anos houve um aumento expressivo de casos em que se determinou o sigilo de 100 anos no acesso a determinadas informações, de modo que a importância do tema resta caracterizada pela possibilidade de tais sigilos serem considerados inadequados aos moldes da LAI.

A mera possibilidade de uso indevido do sigilo de 100 anos como forma de ocultar informações de interesse coletivo é suficiente para o questionamento central deste trabalho sobre a relevância da existência do segredo por um século. Portanto, tem-se as hipóteses da necessidade do sigilo de 100 anos para proteção dos direitos e garantias individuais, demarcando sua relevância para a democracia brasileira ou da presumível deficiência legal em

regulamentar o sigilo e consequente necessidade de extinguir o instituto como forma de assegurar o Estado Democrático de Direito.

O tema se justifica, também, pelas dimensões políticas atuais onde, após pouco mais de 10 anos da Lei de Acesso à Informação, que surgiu num contexto de busca pela memória e verdade dos tempos de ditadura do país (KALKMANN, 2019), movimentos antidemocráticos ecoam visando legitimar um golpe de Estado.

Usando como base doutrinária autores referência no tema proposto, pesquisas e publicações de organizações não-governamentais que trabalham primordialmente com este tema, como a Artigo 19 e a Transparência Brasil, e o conteúdo de curso ofertado pela Parceria entre a Ouvidoria Geral da União (OGU) e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), o trabalho faz uma revisão do que foi produzido até então no tema de Lei de Acesso à Informação de modo a compreender a relevância da existência de um sigilo de 100 anos.

Pode-se dizer, portanto, que o presente trabalho possui dois pilares de sustentação: a Lei de Acesso à Informação e o sigilo de 100 anos, sendo que ambos também se amparam entre si. Ressalta-se a relativa “novidade” do sigilo de 100 anos para a população em geral pois, apesar de previsto em legislação, era pouco usado até então, tendo ganhado notoriedade recentemente por conta de informações vinculadas ao então presidente Jair Bolsonaro e que geraram controvérsias perante a sociedade.

Assim, o trabalho percorre o contexto histórico do acesso à informações em legislações e órgãos internacionais e vinculados aos direitos humanos, afunilando o conteúdo em órgãos públicos no Brasil. O estudo também busca a história da legislação brasileira em relação ao acesso à informação e ao sigilo, passando por períodos de repressão, até a culminância da Constituição Federal de 1988 e a promulgação da LAI, em 2011. Por fim, há um estudo de casos em que se determinou sigilo pelo prazo máximo de 100 anos, se o aumento desses casos caracteriza um ataque à democracia ou se encontram, de fato, suporte na LAI.

2 CONTEXTO HISTÓRICO NORMATIVO: O SIGILO E O ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

O presente capítulo objetiva a compreensão a partir de circunstâncias histórico-normativas das origens do direito fundamental de acesso à informação, suas distinções em relação ao direito de informação e as nuances que circundam o sigilo. Especialmente no tocante ao contexto brasileiro, pretende-se aprofundar na construção do direito de acesso à informação e os moldes em que o sigilo de 100 anos foi inserido em nosso sistema jurídico.

O acesso às informações produzidas e armazenadas pelo Estado pode ser traduzido como um exercício da cidadania, sendo de suma importância a manutenção e preservação do direito de acesso à informação. Não se trata apenas de um direito mas, também de um dever do indivíduo enquanto parte da sociedade e fiscalizador do poder público (BARCELLOS, 2015).

Considerando que o direito de acesso à informação é viabilizador de outros direitos, podemos encontrá-lo consagrado em diversos pactos de organismos internacionais bem como em legislação nacional. A transparência entre um Estado e seu povo é o que cria elos de confiança entre ambos, além de ser princípio norteador característico de uma democracia (MARTINS, 2011). Tanto o é que, nas últimas décadas, percebe-se uma transformação nas legislações de diversos países, incluindo o Brasil, de modo que possam adaptar o acesso à informação em seu ordenamento jurídico interno como ferramenta de acesso a outros direitos. Isso, contudo, não significa a extinção do sigilo para determinadas informações.

No Brasil, o sigilo de documentos e informações advindas de órgãos públicos foi predominante ao longo da história. Até 1988 a legislação sobre o tema possuía uma natureza mais restritiva e opaca, sendo o sigilo tratado como regra enquanto a publicidade era a exceção (SOLCI, 2020). A ditadura civil-militar intensificou a política de sigilo no acesso à informações, principalmente ao se utilizar da Doutrina de Segurança Nacional¹ como escusa para cometer torturas, assassinatos e desaparecimentos de presos políticos. Muitas informações dessas violações aos direitos humanos se perderam neste período onde o sigilo era a diretriz (RAMALHO, 2018). Não é coincidência que, no íterim da redemocratização, o

¹ Entende-se Segurança Nacional a partir da definição do Padre Joseph Comblin: “A Segurança Nacional é a capacidade que o Estado dá à Nação para impor seus objetivos a todas as forças oponentes. Essa capacidade é, naturalmente, uma força. Trata-se, portanto, da força do Estado, capaz de derrotar todas as forças adversas e de fazer triunfar os Objetivos Nacionais.” (COMBLIN, J. 1977, p. 54).

sigilo e a publicidade de informações inverteram seus papéis com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Ao considerarmos que apenas em 2011 o acesso à informação foi, de fato, regulamentado enquanto diretriz, mas que a mesma lei passou a dispor sobre a possibilidade de impor sigilo de até 100 anos em determinadas informações, é de suma importância compreender o contexto histórico normativo que circunda estes dois institutos fundamentais em um Estado Democrático: a publicidade de informações e o sigilo.

Nestes termos, o capítulo explora a presença da publicidade e do sigilo em acordos e diplomas internacionais bem como a adaptação desses institutos ao contexto constitucional brasileiro ao longo do tempo, particularmente em períodos em que a expressão destes elementos é mais vívida, como é o caso da ditadura civil-militar.

2.1 ACESSO À INFORMAÇÃO E SIGILO NO CENÁRIO INTERNACIONAL DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os Estados Modernos cumprem a função de produzir, armazenar, menear e divulgar informações sendo que tais prerrogativas podem ser encontradas desde 1789, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. O art. 15 da Declaração estipula o direito de pedir contas à administração, sendo considerado uma das origens normativas deste direito, de acordo com Calderon (2013, p. 27):

O embrião do direito de acesso à informação, especialmente aquela detida por órgãos públicos, encontra-se no artigo 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (DDHC), que estatui “*Artigo 15. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração*”.

A Revolução Francesa desenvolveu os princípios da fraternidade, igualdade e liberdade de modo que fossem norteadores ao Estado, o que fez com que emergisse uma nova percepção sobre a produção, arquivamento e propagação de informações: “Assim, do mesmo modo que o Estado adquiriu, ainda que de forma incipiente, contornos democratizantes, os arquivos públicos começaram também a se orientar aos interesses soberanos da coletivamente.” (CARVALHO, 2012, p. 12).

Já a concepção de informação enquanto direito fundamental pode ser encontrada, de forma expressa, no art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948.

O referido artigo, no entanto, se volta ao sentido de liberdade de opinião e de liberdade do indivíduo para buscar, receber e transmitir informações².

Há, portanto, que se diferenciar o direito de liberdade de informação e o direito de acesso à informação. Albino Greco, citado por José Afonso da Silva (2017, p. 247), define a informação como “conhecimento de fatos, de acontecimentos, de situações de interesse geral e particular que implica, do ponto de vista jurídico, duas direções: a do direito de informar e a do direito de ser informado”. Ao considerarmos o Estado enquanto um ordenamento político de uma comunidade (BOBBIO, 2005, p. 73), este detém o poder-dever de informar, enquanto os cidadãos, o de serem informados. Dessa forma, tem-se que a liberdade de informação, manifestação de pensamento e de opinião trata-se de um direito individual contaminado por um sentido de coletividade, enquanto o direito de acesso à informação, por sua vez, carrega consigo a dimensão do coletivo (SILVA, 2017, p. 262).

Além disso, a liberdade de informar-se comporta, intrínseca a si, o direito de liberdade de expressão, de modo que representa um conceito liberal enquanto o direito de acesso à informação “nasce como consequência de uma reflexão crítica dentro do pensamento liberal e democrático sobre os problemas sociopolíticos”³ (JÁUREGUI, 2010, p. 31).

O Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, de 1966, foi uma forma de a Organização das Nações Unidas (ONU) cristalizar os direitos contidos na DUDH. Promulgado pelo Brasil em julho de 1992, o art. 19 do Pacto repete a concepção de informação no sentido de liberdade para informar-se. Contudo, surge a possibilidade de restrições a certas informações nos itens “a” e “b” do art. referido:

ARTIGO 19

1. Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões.
2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha.
3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Conseqüentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:
 - a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
 - b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas.

² Conforme consta expresso no art. 19: Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

³ No original: La doctrina del derecho a la información nace como consecuencia de una reflexión crítica dentro del pensamiento liberal y democrático sobre los problemas sociopolíticos”. Jáuregui (2010, p. 41) ainda destaca que o direito à informação é fundamental na garantia de informações objetivas, completas e imparciais por parte de um Estado Democrático, tendo ganhado especial relevância após a Segunda Guerra Mundial.

Há que se destacar que a relevância do art. 19 tanto na DUDH quanto no referido Pacto resultou, em 1987, na constituição de uma organização não-governamental intitulada *Artigo 19* que tem como fins a defesa da liberdade de expressão e do acesso à informação⁴.

No contexto das legislações nacionais, o primeiro país do mundo a ter uma lei específica para o acesso à informação foi a Suécia, em 1766, com o Ato de Liberdade de Imprensa, no original, “*Tryckfrihetsordningen*”, em vigor até hoje. No país, o sigilo de documentos só pode ser realizado com justificativas e, em caso de negativa de acesso sem prévia justificativa, o órgão pode ser responsabilizado penalmente (LACOMBE, 2004). Já em 1966 houve a aprovação do *Freedom of Information Act* (FOIA) nos Estados Unidos, considerado importante nos avanços da teoria da acessibilidade a documentos públicos (RODRIGUES, 2011, p. 265).

O movimento de países para incorporar o acesso à informação em normas nacionais é intensificado nos séculos XX e XXI, principalmente em Estados onde a transição de regimes ditatoriais para democracia viabilizaram a influência de pactos e declarações internacionais (MARTINS, 2011). Sandoval e Ackerman (2005) explicam que, até 1987, somente 10 países contavam com legislação que garantisse o acesso à informação⁵, sendo que, em 2011 já eram mais de 90 nações que contavam com leis de acesso à informação vigorando⁶.

Na mesma linha, em novembro de 1992 o Brasil promulgou a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José e Costa Rica) de 1969, que consolidou, em seu art. 13, a ideia de informação enquanto liberdade de pensamento e expressão, não estando sujeita a censura prévia. Contudo, o mesmo art. assegura expressamente o respeito à “*reputação das*

⁴ Conforme a organização se apresenta em seu site: “A ARTIGO 19 é uma organização que atua na defesa e promoção dos direitos à liberdade de expressão e de acesso à informação. Para isso, organiza campanhas, prepara oficinas e formações, implementa ações de comunicação, pública relatórios, participa de articulações políticas públicas, realiza litígios estratégicos, acompanha processos legislativos, entre outras ações. O objetivo é sempre incidir junto às esferas de poder e à sociedade para coibir violações e garantir o direito das pessoas de se expressarem livremente e de terem acesso a informações públicas”.

⁵ Os países são, em ordem cronológica de aprovação legislativa: Suécia (1766), Colômbia (1888), Finlândia (1951), Estados Unidos (1966), Dinamarca (1970), Noruega (1970), França (1978), Austrália (1982) e Nova Zelândia (1982).

⁶ Sandoval e Ackerman (2005, p. 38) rechaçam a ideia de atribuir que as leis de acesso à informação seriam vinculadas a um desenvolvimento econômico do país uma vez que, para os autores, um país pode ter bom desenvolvimento econômico e ainda assim ter políticas restritivas de acesso à informação ou liberdade de expressão, como caso de Singapura.

demais pessoas” e a “*proteção da segurança nacional*”⁷ como responsabilidades ulteriores de acordo com a previsão legal do direito.

Em 9 de agosto de 1996, o Brasil se comprometeu com a Declaração Internacional de Chapultepec, documento originado de conferência realizada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em 1994, no México, e onde constam princípios a serem assumidos pelos Estados signatários em relação às garantias de liberdade de expressão, bem como ao dever de informar: “As autoridades devem estar legalmente obrigadas a pôr à disposição dos cidadãos, de forma oportuna e equitativa, a informação gerada pelo setor público” (OEA, 1994). O Compromisso do estado brasileiro foi renovado em 2006⁸.

Também no ano de 2006, a Corte Interamericana de Direitos Humanos julgou, em 19 de setembro, o caso Claude Reyes⁹, onde Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola e Arturo Longton Guerrero, frente a negativa do estado chileno de prover informações sobre projeto de deflorestamento, em 1998, denunciaram os fatos à Corte, que por sua vez, cristalizou seu posicionamento em favor do direito de acesso à informação (LEAL, 2011, p. 150).

Temos, assim, a liberdade de informação como precursora do direito à informação. A primeira, contudo, está mais vinculada à liberdade de expressão e à manifestação de opiniões, enquanto a segunda é imprescindível para que os cidadãos realizem um controle efetivo do Estado, bem como de suas políticas públicas, sendo dever deste colocar à disposição da população o acesso à informação pública em condições de igualdade (ABRAMOVICH, V., COURTIS, C. 2011, p. 288). O Acesso à informação pode ser entendido como um direito fundamental para o exercício de outros direitos, além de ser tanto direito individual, no sentido de liberdade para informar-se, como direito coletivo, no sentido de acessar

⁷ Conforme Art. 13 da Convenção:

1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha. 2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito à censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para assegurar: a) o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas; b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas. 3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias e meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões.

⁸ Conforme a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, o compromisso foi assumido pelo Brasil pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e renovado pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Disponível em: <https://www.abert.org.br/web/menu/peru/dec-chapultepec.html>. Acesso em: 5 jan. 2023.

⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile Sentença de 19 de setembro de 2006. [s.l.: s.n., s.d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/aabaaf52ad8b7668bf2b28e75b0df183.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2023.

informações advindas de entes públicos. Contudo, com limitações ao se entrar no campo das garantias individuais e segurança nacional (ABRAMOVICH, V; COURTIS, C. 2000).

Tais noções são substanciais para construção de uma noção de democracia já que, os cidadãos precisam saber quais são, como e quando acessar seus direitos (MARTINS, 2011, p. 235). Além disso, a transparência ativa de atos de um Estado acaba fortalecendo o vínculo de confiança para com o seu povo. O sigilo não é inteiramente repudiado pelos pactos internacionais ou legislações nacionais, contudo, surge enquanto hipótese limitadora ao acesso à informação em casos de proteção à segurança nacional e respeito à reputação individual.

A liberdade de informação e o direito de acesso à informação foram colocadas, por longo período, enquanto semelhantes em disposições internacionais. Com o advento de conflitos internacionais que contemplaram o direito de acesso à informação, o movimento de inserir o acesso à informação em legislação nacional foi intensificado em várias nações, inclusive no Brasil que adotou diversas convenções e tratados que antecederam a criação de lei própria.

2.2 SIGILO, PUBLICIDADE A A INVERSÃO DE SEUS PAPÉIS NA CONJUNTURA BRASILEIRA

O Brasil manteve, até 1988, a concepção de que as informações públicas produzidas pela Administração Pública deveriam ser mantidas e somente divulgadas após acionado o governo e tendo se justificado os motivos para acessar a informação. Durante o período em que o país era colônia de exploração portuguesa, o Brasil seguia o modelo da coroa, de modo que, conforme Solci (2020, p. 79):

Ao invés de exercerem sua função de dar publicidade a informação sob sua custódia, a mantinha inacessível para o público em geral. O Arquivo Público do Império do Brasil, uma vez constituído com base nos princípios absolutistas impostos às administrações públicas do Brasil pela coroa portuguesa (século XIX), era a face oculta e arcaica das decisões tomadas pelos funcionários de tais instituições.

Há que se recordar que, na época, a informação circulava em jornais e folhetins, todavia, a escravidão era realidade de uma grande parcela da população e, até 1872, cerca de

82,3% da população no Brasil era analfabeta¹⁰. Sem os meios para acessar informações, também não são acessados direitos. A Constituição de 1824, por exemplo, não menciona, em qualquer artigo, o direito de acesso à informação. Somado a isso, havia restrição de direito ao voto, o que mostra um Brasil excludente onde a manutenção do poder se dava a partir dos interesses da aristocracia (SOLCI, 2020, p. 80). A Constituição de 1891, ainda que promulgada, também não trata expressamente do direito de acesso à informação.

O acesso à informação é germinado na Constituição de 1934, onde o art. 113, além de garantir “a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade” (BRASIL, 1934), também apresenta o acesso à informação vinculado à ideia de liberdade (item 9) bem como o acesso à informação em repartições públicas aos interessados em processos (item 35)¹¹.

O significativo avanço no tema dentro do escopo legal brasileiro sofreu um imenso retrocesso três anos depois, com a Constituição de 1937. Com inspirações fascistas, a “polaca” institucionalizou a censura prévia da imprensa e artes. Em seu art. 122, manteve a redação onde assegurava a brasileiros e estrangeiros “o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade” (BRASIL, 1937). No entanto, o item 15, letra “a” do texto constitucional, modificado em 1942 pelo decreto n. 10.358, de 31 de agosto de 1942, que declarou estado de guerra, determinava que:

5) todo cidadão tem o direito de manifestar o seu pensamento, oralmente, ou por escrito, impresso ou por imagens, mediante as condições e nos limites prescritos em lei. (Vide Decreto nº 10.358, de 1942)

A lei pode prescrever:

a) com o fim de garantir a paz, a ordem e a segurança pública, a censura prévia da imprensa, do teatro, do cinematógrafo, da radiodifusão, facultando à autoridade competente proibir a circulação, a difusão ou a representação;

¹⁰Conforme FERRARO e KREIDLOW (2004) em: Analfabetismo no Brasil: configuração e gênese das desigualdades regionais, publicado na revista Educação e Realidade (UFRGS): Porto Alegre (RS). jul/dez. 2004. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/25401>. Acesso em 18 dez. 2022.

¹¹ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil 1934:

Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

9) Em qualquer assunto é livre a manifestação do pensamento, sem dependência de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um pelos abusos que cometer, nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permitido anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos independe de licença do Poder Público. Não será, porém, tolerada propaganda, de guerra ou de processos violentos, para subverter a ordem política ou social.

35) A lei assegurará o rápido andamento dos processos nas repartições públicas, a comunicação aos interessados dos despachos proferidos, assim como das informações a que estes se refiram, e a expedição das certidões requeridas para a defesa de direitos individuais, ou para esclarecimento dos cidadãos acerca dos negócios públicos, ressalvados, quanto às últimas, os casos em que o interesse público imponha segredo, ou reserva.

Sobre inserção da censura no texto constitucional de 1937, Solci (2020, p. 81) diz que “a censura prévia atuou como uma espécie de *pano de fundo* legal usado pelo governo para dificultar, senão impedir, o acesso à informação pelo cidadão comum”. Ainda, Solci (2020) menciona que o Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, que regulamentou o Decreto n. 25, de 30 de novembro de 1937, mantinha a ideia de preservação de documentos em se tratando de proteção do patrimônio histórico ao considerar caso de utilidade pública “a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico”¹² (BRASIL, 1937).

Após a Ditadura Vargas, a Constituição de 1946 manteve o texto anterior em relação à manifestação livre de pensamento, sem, contudo, o elemento da censura prévia aos meios de informação e artes. Inclusive, faz-se constar de forma expressa em seu art. 141, § 5º¹³ que “é livre a manifestação do pensamento, sem que dependa de censura [...]” (BRASIL, 1946). Em 14 de dezembro de 1949, o então presidente Eurico Gaspar Dutra sancionou o Decreto n. 27.583 que aprovava o regulamento para salvaguardar informações de interesse à Segurança Nacional¹⁴ e é considerado um marco nos instrumentos legais que dispõe sobre proteção e classificação de informações (RAMALHO, 2018, p. 19). Assim, pode-se afirmar que, conforme Medeiros, Magalhães e Pereira (2014, p. 58):

Nos lacônicos períodos democráticos que precederam o golpe militar de 1964, pouco se preocupava com a publicidade dos atos do Estado. Não era de se esperar outra situação, já que o patrimonialismo era característica marcante no Estado naquele período, não contribuindo para qualquer mobilização neste sentido.

O golpe de 1964 apresentou uma nova realidade onde se construiu uma complexa estrutura de informação e restrição aparelhada ao Estado, desse modo, tal estrutura produzia informações sobre indivíduos que representavam “ameaça” ao regime (FIGUEIREDO, 2015). A Constituição de 1967, após a Emenda Constitucional n. 1 de 1969, apresentava, no tocante ao direito de acesso à informação, noções discrepantes, ao passo que garantia no art. 153, § 8º, uma “livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica, bem como a

¹² A alínea “l” do art. 5º do Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941, dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.

¹³ Constituição de 1946: § 5º - É livre a manifestação do pensamento, sem que dependa de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos casos e na forma que a lei preceituar pelos abusos que cometer. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos não dependerá de licença do Poder Público. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política e social, ou de preconceitos de raça ou de classe. (Vide Ato Institucional nº 2) (Vide Lei nº 2.654, de 1955)

¹⁴ Consta no Decreto n. 27.583, de 14 de dezembro de 1949, que “as informações que interessam à Segurança Nacional têm valores variáveis para os que sejam inimigos efetivos ou pontências do Brasil e, por isto, requerem correspondentes graus de proteção”.

prestação de informação independentemente de censura[...]” ao mesmo tempo e no mesmo parágrafo já determinava que “Não serão, porém, toleradas a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de religião, de raça ou de classe, e as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes” (BRASIL, 1969). O tema da publicidade e do sigilo de informações na época da ditadura será tema a ser aprofundado no tópico seguinte¹⁵.

A América do Sul, de modo geral, estava deixando para trás períodos autoritários e de extensiva perseguição e caminhava agora para uma reinvenção da democracia participativa (SANTOS, B., AVRITZER, L. 2003). A redemocratização do Brasil ficou assegurada com a promulgação da Constituição de 1988, apelidada carinhosamente de “Constituição Cidadã”, onde a publicidade de informações passou a fazer parte do rol de direitos e garantias fundamentais, insculpida no art. 5º, inciso 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; (Regulamento) (Vide Lei nº 12.527, de 2011).

Assim, a Constituição não só prevê o direito de acesso à informação mas determina a criação de lei específica para regulamentar o tema (PAES, 2011, p. 411). A Lei, no entanto, só veio a surgir mais de 23 anos depois na forma da Lei de Acesso à Informação de 18 de novembro de 2011. Durante este hiato, o conteúdo referente ao acesso à informação encontrava-se disperso em várias leis distintas de forma direta e indireta, conforme explica Paes (2011, p. 411):

Até 2011, não havia legislação sobre o direito de acesso à informação, pois a Lei n. 11.111, de 2005, apenas regulamenta o sigilo das informações governamentais - a parte final do Art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal. A falta de previsão, em lei específica, de dispositivos que garantissem a qualidade e o conteúdo da informação ou a sua organização cavava por fragilizar o direito de acesso.

Cabe destaque a Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que tinha por objetivo dispor sobre o regramento de acesso à documentos públicos no Brasil¹⁶. Contudo, enquanto o seu art. 22 assegurava o “acesso pleno a documentos públicos”, o art. 23 já vinha abrindo margem

¹⁵ Considerando o direito de acesso à informação como condição de possibilidade da democracia (KALKMANN, 2019, p. 91), cabe uma investigação detalhada do acesso e restrição à informação em período ditatorial, vez que é expressão máxima de contraposição à democracia.

¹⁶ A lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991, foi a primeira a trazer a possibilidade do sigilo de 100 anos. O processo legislativo de inserção do sigilo será aprofundado no capítulo seguinte.

para o sigilo ao dispor que as categorias de sigilo seriam fixadas por decreto, decreto este que deveria ser obedecido pelos órgãos públicos. Além disso, o § 2º do artigo previa um sigilo de 30 (trinta) anos aos documentos referentes à segurança da sociedade e do Estado, podendo ser prorrogáveis por igual período, enquanto o § 3º determinava que documentos referentes à "honra e imagem" das pessoas seriam restritos por prazo máximo de 100 (cem) anos (BRASIL, 1991). Com isso, sucessivos decretos foram regulamentando o acesso à informação originada em órgãos públicos e os moldes do da restrição às informações.

O Decreto n. 2.134, de 24 de janeiro de 1997 classificou o sigilo de documentos em seu art. 15 e os prazos correspondentes no art. 20, restando distribuídas as restrições à informações em prazos: I - ultrassecretos (30 anos), II - secretos (20 anos), III - confidenciais (10 anos) e IV - reservados (5 anos)¹⁷. O parágrafo único do art. 16 determinava que apenas chefes dos poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário Federais poderiam classificar um documento como “ultrassecreto”. Além disso, o art. 29 do decreto manteve o prazo de 100 (cem) anos aos documentos que comprometessem “a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, e aqueles integrantes de processos judiciais que tenham tramitado em segredo de justiça”.

O Decreto n. 4.553, de 27 de dezembro de 2002 do então presidente Fernando Henrique Cardoso revogou o seu antecessor e estabeleceu o que ficou conhecido como “sigilo eterno” (SOLCI, 2020, p. 84). Em seu art. 4º, foram definidos conceitos de termos utilizados na redação do decreto, sendo o atribuído ao sigilo (inciso XVI do art. 4º) o de: "segredo de conhecimento restrito a pessoas credenciadas; proteção contra revelação não-autorizada” (BRASIL, 2002).

O art. 5º do Decreto n. 4.553/2002, por sua vez, dispõe sobre os graus de sigilo das informações enquanto o art. 7º trata dos prazos de duração, sendo: ultrassecretos (50 anos), secretos (30 anos), confidenciais (20 anos) e reservados (10 anos). As críticas ao decreto se dão em face do § 1º do art. 7º, onde consta que: “O prazo de duração da classificação ultra-secreto poderá ser renovado indefinidamente, de acordo com o interesse da segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 2002). Havia, assim, a possibilidade de impor sigilo eterno aos documentos onde se atribuísse grau de sigilo ultrassecreto, conforme fosse de interesse

¹⁷ Conforme disposto em decreto, o sigilo ultrassecreto trata de excepcionais medidas de segurança e cujo teor só deva ser do conhecimento de agentes públicos ligados ao seu estudo e manuseio; os secretos são de 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; os confidenciais são aqueles cujo conhecimento e divulgação possam ser prejudiciais aos interesses do País e os reservados são os que não devem, de forma imediata, ser do conhecimento do público em geral.

daqueles a quem recaísse a competência para tanto¹⁸. Também, conforme explica Ramalho (2018, p. 30):

Além de aumentar os prazos de duração do sigilo, bem como de possibilitar a renovação por tempo indeterminado da classificação ultrassecreta, o Decreto 4.553 também ampliou as autoridades capazes de realizar a classificação, especialmente a ultrassecreta, que agora poderia ser realizada pelo vice-presidente da República, por ministros do Estado e equiparados; comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica.

Sucessivamente, em 9 de dezembro de 2004, foi promulgada a Medida Provisória n. 228 pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em seu primeiro mandato, onde houve uma tentativa de se regulamentar o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal. A MP foi transformada na Lei n. 11.111, de 05 de maio de 2005, tendo sido alvo de diversas críticas, pois o sigilo indeterminado em documento que fosse “imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”¹⁹ permaneceu em vigor, sendo que apenas uma comissão do próprio governo poderia decidir sobre eventual publicação da informação (RAMALHO, 2018, p. 33).

Sobre o período, destaca Calderon (2013, p. 38) que:

antes mesmo da Medida Provisória ser convertida em lei ordinária, ela recebeu a regulamentação pelo Decreto n.º. 5.301, de 09 de dezembro de 2004. O decreto em comento aumentou os prazos de classificação dos documentos e a quantidade de autoridades passíveis de classificar informações, além de criar a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas. As atribuições dessa comissão interministerial consistiam em avaliar, previamente a qualquer divulgação e ao final do prazo de trinta anos, a possibilidade de acesso a informações ultrassecretas, além de revisar decisão negativa de acesso envolvendo aquelas informações.

Assim, ainda que a publicidade conste de forma expressa enquanto princípio norteador da Administração Pública²⁰, ainda que exista determinação constitucional que garanta o direito de acesso à informação desde 1988²¹, o sigilo encontra respaldo para ser imposto às informações “imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado” ou como forma de proteção da “intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas”.

Nessas circunstâncias, o debate voltado ao tema e que vinha ocorrendo desde 1988 (PAES, 2011) levou à culminância da Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, onde restou explicitamente declarado, no inciso I do art. 3º, que a publicidade passa a ser entendida como

¹⁸ Conforme exposto no art. 6º do Decreto nº 4.553 de 2002, a competência para classificação de documentos ultrassecretos era: do Presidente da República, do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado e equiparados e dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

¹⁹ Para Solci (2020), “assim como o Decreto n. 4.553/2002, editado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, a Lei editada pelo governo Lula também comprometeu a reconstrução da memória coletiva do Brasil”.

²⁰ Vide Constituição Federal de 1988, art. 37.

²¹ Vide Constituição Federal de 1988, art. 5º, inciso XXXIII.

preceito geral e o sigilo, a exceção. Não por acaso, a Lei de Acesso à Informação (LAI) foi sancionada em conjunto com a Lei n. 12.528, de 18 de novembro de 2011, que criou a Comissão Nacional da Verdade com a finalidade de investigar e elucidar fatos do período da ditadura civil-militar, bem como de efetivar à memória²².

O Brasil, portanto, manteve até recentemente uma política de restrição em se falando de acesso a documentos públicos, com prazos que podiam variar de 5 a 50 anos, e por um período, até mesmo indefinidamente. O sigilo de 100 anos surgiu com advento da Lei n. 8.159 de 1991, visando uma proteção à honra e à imagem das pessoas. Com a busca de informações sigilosas referentes ao período ditatorial no país, percebeu-se a importância de priorizar o direito de acesso à informação, de modo que o princípio constitucional da publicidade foi resgatado para dar suporte, ainda que de forma tímida, à concretização do direito de acesso à informação no país.

2.3 O SIGILO E A PUBLICIDADE DURANTE A DITADURA CIVIL-MILITAR

O Decreto n. 27.583, de 14 de dezembro de 1949 regulamentava a Salvaguarda das Informações de Interesse da Segurança Nacional. Nascido de um contexto da Guerra Fria, é considerado instrumento legal pioneiro a tratar de classificação e proteção de informações (RODRIGUES, 2011, p. 265) e só veio a ser revogado em 1967, pelo Decreto n. 60.417, de 11 de março de 1967.

Já no contexto da ditadura civil-militar e após a criação do Serviço Nacional de Informações em 1964²³, que tinha por finalidade “superintender e coordenar, em todo o território nacional, as atividades de informação e contra informação, em particular as que interessem à Segurança Nacional” (BRASIL, 1964), o então presidente, Humberto de Alencar Castello Branco, aprovou o novo regulamento para salvaguarda de assuntos sigilosos a partir do Decreto n. 60.417, de 11 de março de 1967, onde houve uma ampliação do escopo de assuntos postos em sigilo. Os graus de sigilo foram mantidos como Ultra-Secreto, Secreto, Confidencial e Reservado, sem menção ao tempo que as informações permaneceriam em sigilo.

Com a morte de Castello Branco, o General Costa e Silva assumiu a presidência e endureceu o regime militar, tendo sido responsável pela criação do Centro de Informações do

²² Para Kalkman (2019, p. 90) o direito à verdade possui especial magnitude pois assume contornos de direito à construção de uma memória histórica.

²³ Criado pela Lei Nº 4.341 de 13 de Junho de 1964, o SNI detinha, segundo Rodrigues (2011, p. 266) o monopólio de informações e segurança no Brasil.

Exército (CIE), bem como pelas mudanças na constituição das Forças Armadas²⁴. O Centro de Informações de Segurança da Aeronáutica (CISA) e o Centro de Informações da Marinha (CENIMAR) atuavam junto ao CIE na coleta de informações, na restrição dos dados coletados e na repressão política (FIGUEIREDO, 2015, p. 16-17).

A falta de transparência no acesso às informações do período foi um dos temas tratados por José Honório Rodrigues em seu livro "A pesquisa Histórica no Brasil", publicado em 1969. O historiador e diretor, de 1958 a 1964, do Arquivo Nacional, identificou lacunas em relação às políticas arquivísticas do Estado brasileiro e alertou que “a política de sigilo não é uma política esclarecida. Ela revela o temor de ver censurada uma má administração”. (RODRIGUES, 1978, p. 132).

Sobreveio, então, o Decreto n. 79.099, de 6 de janeiro de 1977 que revogou seu antecessor. Conhecido como “Decreto Geisel”, foram definidas as bases conceituais dos institutos jurídicos vinculados ao sigilo que são definições utilizadas até hoje (LEAL, 2011, p.156):

Art. 2º Para os fins deste Regulamento serão consideradas as seguintes conceituações:

ACESSO - Possibilidade e ou oportunidade de obter conhecimento de assunto sigiloso.

ÁREA SIGILOSOSA - Área em que se situam instalações, edificações ou imóveis de qualquer tipo, ou somente parte deles, que requeira a adoção de medidas especiais em proveito da segurança de assuntos sigilosos que nela sejam tratados, manuseados ou guardados.

ASSUNTO SIGILOSOSO - É aquele que, por sua natureza, deva ser do conhecimento restrito e, portanto, requeira medidas especiais para sua segurança.

CLASSIFICAR - Atribuir um grau de sigiloso a um material, documento ou área que contenha ou utilize assunto sigiloso.

COMPROMETIMENTO - Perda de segurança resultante de obtenção, por pessoa não autorizada, do conhecimento de assunto sigiloso.

CREDENCIAL DE SEGURANÇA - Certificado, concedido por autoridade competente, que habilita uma pessoa a ter acesso a assunto sigiloso.

CUSTÓDIA - Responsabilidade pela segurança de assunto sigiloso, decorrente da posse de material ou documento sigiloso.

DOCUMENTO SIGILOSOSO - Documento impresso, datilografado, gravado, desenhado, manuscrito, fotografado ou reproduzido que contenha assunto sigiloso.

GRAU DE SIGILO - Gradação atribuída a um assunto sigiloso, de acordo com a natureza de seu conteúdo e tendo em vista a conveniência de limitar sua divulgação às pessoas que tenham necessidade de conhecê-lo.

²⁴ Em seu livro “Lugar Nenhum - Militares e Civis na Ocultação dos Documentos da Ditadura”, Lucas Figueiredo identifica que o desejo de Costa e Silva era de “em vez de se ocuparem apenas da coleta e análise de informações a fim de abastecer os setores militares operacionais, como era tradição nas Forças Armadas, os serviços secretos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica participaram diretamente da luta. Seriam transformados em grupos de elite trabalhando ao mesmo tempo com informação e força. Uma espécie de super polícia política voltada para o estudo, o combate e a aniquilação do chamado “inimigo interno”, ou seja, qualquer pessoa ou grupo identificado como opositor ao regime militar.” (FIGUEIREDO, 2015, p.16).

INVESTIGAÇÃO PARA CREDENCIAMENTO - Investigação feita com o propósito de verificar se determinada pessoa possui os requisitos indispensáveis para receber Credencial de Segurança.

MATERIAL SIGILOSO - Toda matéria, substância ou artefato que, por sua natureza, deva ser do conhecimento restrito, por conter e ou utilizar assunto sigiloso.

NECESSIDADE DE CONHECER - É a condição, inerente ao efetivo exercício de cargo, função ou atividade, indispensável para que uma pessoa, possuidora da Credencial de Segurança adequada, tenha acesso a assunto sigiloso.

VISITA - Pessoa cuja entrada foi admitida, em caráter excepcional, em área sigilosa de organização privada ou do Governo.

Note-se que, pela primeira vez, o acesso à informação aparece no texto legal, em art. 17 onde consta a necessidade de "Credencial de Segurança no grau apropriado". A Credencial é concedida nos moldes do art. 22 do mesmo decreto, onde constam como requisitos: lealdade e confiança; caráter e integridade moral; hábitos e atitudes no trato com assunto sigiloso; ligações e amizades. Assim, conforme destaca Ramalho (2018, p. 22):

a natureza deste acesso é, no mínimo, problemática, uma vez que ele é retratado como uma mera possibilidade, ou oportunidade de obter conhecimento das informações ali tratadas pelo decreto, ou seja, informações sigilosas. Em outras palavras, o acesso é visto pelo decreto de 1997 como um privilégio, e não um direito.

Os desaparecimentos, torturas e assassinatos cometidos durante o regime ditatorial e, acima de tudo, o sigilo sobre tais atos acabou por impulsionar organizações de direitos humanos e familiares das vítimas na busca por informação e na própria flexibilização do regime (KALKMANN, 2019, p. 91). Contudo, ainda que com o advento da Constituição Federal de 1988 e intensificação das denúncias de violações a direitos humanos na ditadura, o “Decreto Geisel” foi revogado somente em 1997 pelo Decreto n. 2.134, de 24 de janeiro de 1997.

O golpe civil-militar de 1964 culminou em um período ditatorial onde o poder do Estado passou a ser exercido de modo a perseguir, torturar e assassinar aqueles que fossem contrários ao regime. Ao buscar-se, em 2011, uma rememoração dos fatos a partir da Comissão da Verdade, criada pela Lei n. 12.528, de 18 de novembro de 2011, não se buscam apenas elucidaciones quanto aos acontecimentos do período, mas também o direito social de preservação da memória que faz parte da identidade nacional (BATISTA, C. 2012, p. 216).

Neste sentido, o direito de acesso à informação ganha uma importante face, onde, nas palavras de Calderon (2013, p. 29):

No contexto dos direitos humanos, o direito de acesso à informação significa o direito de obter informações relacionadas às violações de direitos humanos e o resgate da memória histórica de um país. Encontra-se ínsita a obrigação estatal de

esclarecimento da sociedade como um todo, e não somente das vítimas diretas, a respeito dos acontecimentos reais que levaram às violações daqueles direitos.

Ao compreendermos a democracia enquanto uma “construção cotidiana para a qual o acesso à informação é um direito instrumental indispensável” (MARTINS, P. 2011, p. 234), podemos entender que o seu oposto, ou seja, a ditadura, como regime onde o sigilo impera em relação às informações públicas²⁵.

Ainda, há que se atentar ao fato de que o acesso à informação produzida e mantida por um Estado não corresponde apenas a um direito jurídico constitucional, mas também se vincula ao direito de preservação da memória, como é o caso de informações e dados de fatos ocorridos com indivíduos durante a ditadura (BATISTA, 2012, p. 217). Há que se ater, ainda, ao fato de que ter acesso à informação pública também é uma forma de contar uma história, conforme Kalkmann (2019, p. 89):

Com medo do que a verdade pode representar em momentos de crise, os acordos entre elites detentoras de poder servem para a aplicação heterônoma do autoengano, fazendo com que a ruptura de paradigma seja evitada por meio de uma história “recontada”. Uma forma de evitar tal fenômeno é tornar públicas as demais narrativas de forma a evitar a manipulação pela estrutura de poder.

O panorama leva a crer que qualquer informação posta em sigilo, independente do grau a ela atribuído, fere a coletividade ao não proporcionar ampla transparência do Estado para com os cidadãos que o compõem. Não por coincidência os governos pós-redemocratização tentaram, a partir de decretos, regulamentar a restrição de informações apenas ao que se considerava imprescindível à segurança nacional ou à vida privada e à honra do indivíduo. Apenas em 2011, quando se objetivava “efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional” a partir da criação da Comissão da Verdade, o Acesso à Informação passou a ser Lei²⁶.

Ainda assim, conforme bem destaca Kalkmann (2019, p. 88), mesmo após acessar parte das informações do período militar, o Brasil não passou por uma responsabilização judicial dos perpetradores de violações aos direitos humanos por conta da Lei de Anistia, o que leva a constantes demandas ainda sem solução no campo do direito.

²⁵ Nos estados autocráticos, como expõe Bobbio em Teoria Geral da Política: “o lugar das decisões últimas é o gabinete secreto, a sala secreta, o conselho secreto”. (BOBBIO, 2000 p. 403).

²⁶ Segundo Kalkmann (2019, p. 101) um dos fatores de maior importância para regulamentação do direito de acesso à informação em 2011 foi o processo Gomes Lund X Brasil onde familiares de assassinados e desaparecidos pela ditadura durante a Guerrilha do Araguaia buscavam a investigação do que teria acontecido. O processo tramitou junto à Comissão Nacional pela Verdade e na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O acesso à informação, portanto, nem sempre é garantia de acesso à justiça, mas assegura o direito de memória. Na cerimônia de sanção das Leis n. 12.527 e n. 12.528, ambas de 18 de novembro de 2011, a LAI e a da Comissão Nacional da Verdade, respectivamente, a então presidenta Dilma Rousseff, perseguida política durante a ditadura, disse em seu discurso²⁷:

Essas duas leis tratam de assuntos distintos, mas estão diretamente ligadas uma à outra. São leis que representam um grande avanço institucional e um passo decisivo na consolidação da democracia brasileira. Leis que tornam o Estado brasileiro mais transparente e garantem o acesso à informação e, ao mesmo tempo, o direito à memória e à verdade e, portanto, ao pleno exercício da cidadania. [...] Acredito que, também, a entrada em vigor da lei do acesso à informação e da lei que constitui e cria a Comissão da Verdade são momentos especiais, que ficarão para sempre marcados na história do Brasil, e que colocam o nosso país num patamar superior, um patamar de subordinação do Estado aos direitos humanos. Com a vigência dessas duas leis, o cidadão ganha mais poder perante o Estado, mais poder de controle e de fiscalização, o que reverterá em benefício para toda a sociedade e no fortalecimento da cidadania. Vejam a diferença: o Brasil tinha uma lei de sigilo, que impedia que uma parte das informações do Estado se tornasse pública. A partir de hoje, o que era lei de sigilo se transforma em lei de direito ao acesso à informação, e isso é uma transformação muito significativa para a construção do Estado de direito no sentido mais amplo da palavra. A informação pública torna-se aberta. Em todas as suas instâncias o poder público torna-se mais transparente, e me refiro a todos os Poderes: ao Executivo, ao Legislativo, ao Judiciário, nos níveis federal, estadual e municipal. A Lei de Acesso à Informação corresponde plenamente ao nosso compromisso com a transparência de todos os órgãos públicos. Garante o acesso à história do país e reforça o exercício cotidiano da fiscalização do Estado. Todos os brasileiros, sem exceção, poderão consultar documentos e informações produzidos pela Administração Pública. Em seis meses, cada órgão público terá que publicar, em página na *internet*, informações completas sobre sua atuação, suas decisões, sua gestão orçamentária. As informações terão que ser oferecidas ao público de forma clara, em linguagem simples e direta, com o apoio de ferramentas de busca e pesquisa. Quero, também, destacar uma grande conquista que a nova Lei de Acesso à Informação Pública nos proporciona. Nenhum ato ou documento que atente contra os direitos humanos pode ser colocado sob sigilo de espécie alguma. O sigilo não oferecerá, nunca mais, guarida ao desrespeito aos direitos humanos no Brasil. (ROUSSEFF, 2011).

Assim, a LAI surge em um contexto onde se busca a memória e o combate ao sigilo enquanto violador de direitos fundamentais. Contudo, conforme citado, a LAI não extingue inteiramente o sigilo, dispondo sobre as hipóteses onde entende que a restrição de acesso se faz necessária. Portanto, cabe uma análise minuciosa das hipóteses previstas em lei, suas possibilidades, limites e, especialmente, o entendimento de onde surge e como funciona o sigilo mais longo abarcado pela LAI, qual seja, o de 100 (cem) anos.

²⁷ Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de sanção do projeto de Lei que garante o acesso a informações públicas e do projeto de Lei que cria a Comissão Nacional da Verdade. 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-sancao-do-projeto-de-lei-que-garante-o-acesso-a-informacoes-publicas-e-do-projeto-de-lei-que-cria-a-comissao-nacional-da-verdade>. Acesso em: 5 jan. 2023.

3 PUBLICIDADE E SIGILO NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E O SIGILO DE 100 ANOS

O presente capítulo tem por objetivos aprofundar os conceitos de publicidade e sigilo na LAI e investigar o processo legislativo de criação desta, bem como da inserção do sigilo de 100 anos no ordenamento jurídico brasileiro. A compreensão dos conceitos dispostos em lei e do contexto em que o sigilo de 100 anos surge amparam na resposta ao questionamento central do trabalho sobre a relevância do um século de sigilo em um Estado Democrático de Direito.

O Brasil já apresentava, desde 1988, uma preocupação com o acesso à informação por parte do cidadão comum, tendo estabelecido as linhas gerais do direito de acesso na Constituição Federal, art. 5º, inciso XXXIII. Há, também, a partir do entendimento de órgãos internacionais de direitos humanos, a possibilidade de restringir este acesso em casos de defesa da segurança do Estado e proteção às garantias individuais (BRASIL, 1988).

O sigilo enquanto proteção da sociedade e do Estado encontra fundamentos na Constituição Federal, no inciso XXXIII do art. 5º, e o procedimento que dispõe sobre este está disposto na LAI. Já o sigilo em razão de proteção às garantias e liberdades individuais é perceptível tanto no inciso LX do art. 5º da Constituição Federal, ao mencionar que “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”, quanto em inciso X do mesmo artigo, que considera “invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas”. Contudo, é no ar. 31 da LAI que a restrição de acesso à informações pessoais se faz mais explícita.

A Lei de Acesso à Informação, coerentemente assim denominada pelo legislador (MARTINS, 2015, pp 133) inovou ao regulamentar o disposto na Constituição Federal sobre o tema. A informação passa a ser regra enquanto o sigilo é rara exceção, além de definir os procedimentos para se ter acesso à informação da administração pública em todos os seus âmbitos. A transparência ativa do Estado é o comum, de modo que, mesmo sem ser acionado, este deve prestar uma série de informações à sociedade, não sendo desobrigado de fornecê-las quando requerido para tanto (BITENCOURT, C.; RECK, J., 2020, pp. 35).

No estudo das possibilidades de exceção à regra, ou seja, as hipóteses de sigilo e seus prazos, restou evidente a dicotomia que se instaura entre interesse público e as garantias e liberdades individuais. Isso ocorre, também, ao questionarmos quem estabelece a necessidade

do sigilo em cada caso e se há independência entre aquele que o faz e o objeto da informação demandada (PERLINGEIRO, R., 2015).

Nestes termos, se fez necessária a compreensão da Lei de Acesso à Informação em seus variados desdobramentos vinculados à publicidade e ao sigilo, sobretudo o sigilo que põe em risco a própria essência da LAI. Especificamente, na investigação sobre o processo legislativo de inserção do sigilo de 100 anos, buscou-se compreender as razões para definir este espaço de tempo e se o contexto em que isso ocorreu justifica a permanência do mesmo em nosso ordenamento atual.

3.1 LIMITES E POSSIBILIDADES DA PUBLICIDADE E DO SIGILO NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A distinção de liberdade de informação e direito de acesso à informação traduz-se, essencialmente, na origem do primeiro em liberdade de informar-se e emitir opiniões, tendo natureza nas garantias individuais, enquanto o segundo trata do direito coletivo e interesse geral em acessar informações produzidas e armazenadas pelo Estado (SILVA, 2017).

Nessa linha, o cerne do acesso à informação se faz presente em remédios constitucionais da Constituição Federal de modo a garantir o direito à informação caso ele seja violado: o mandado de segurança para a informação de interesse coletivo ou geral e o habeas-data para informações de interesse particular (CARVALHO, M. 2012, p. 34). Também se faz presente a partir do direito de “todos a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral”²⁸. Há, contudo, exceção prevista no concernente à segurança do Estado: “ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1988).

Em art. 37 *caput* da Constituição, a publicidade cristalizou-se enquanto princípio a ser rigorosamente obedecido pela administração pública²⁹, de modo que a LAI apenas reforça o que nossa Carta Magna havia consolidado em 1988³⁰. Neste sentido, o professor e jurista Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 117) elucida que:

²⁸ Conforme disposto no art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal.

²⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

³⁰ Cabe ainda mencionar o art. 216, inciso V, § 2º da Constituição Federal onde se lê: “Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.”

Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Ainda, em menção ao artigo de Weida Zancaner, Bandeira de Mello segue com observações sobre a LAI (2015, p. 118):

da íntegra da lei deflui o claro objetivo de tornar transparente toda a atividade estatal, inclusive seus planos de governo e a forma de implementá-los, fazendo-o através de fácil acesso deles a toda a Sociedade. Pretende-se, dessarte, romper com a cultura de sigilo comum no Poder Público, sobretudo nos chamados "anos de chumbo", isto é, os da ditadura militar, substituindo-a pela cultura da transparência. Daí, a mais extrema importância desta lei, que pode vir a ser um marco de uma nova era administrativa no País.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende que, em a Administração Pública tutelando interesses públicos, o sigilo somente se justificaria enquanto exceção à publicidade caso esteja em jogo a segurança pública ou em se tratando de ofensa à intimidade de determinada pessoa, sem que haja qualquer benefício ao interesse público (DI PIETRO, 2009, p 71).

Solci (2020, p. 86) caracteriza a informação pública como:

Toda informação de caráter público caracteriza-se em tese por estar sujeita à publicidade. Para serem consideradas públicas as informações orgânicas produzidas pelas instituições devem ter sido produzidas ou acumuladas por entidades públicas; produzidas ou mantidas por pessoas físicas ou privadas decorrentes de um vínculo com órgãos e entidades públicas.

A LAI foi inovadora ao manifestar expressamente que a publicidade seria regra enquanto o sigilo a exceção. É esta, inclusive, a primeira diretriz explanada em art. 3º da Lei onde constam, também, o caráter ativo da Administração ao lidar com informações de interesse público que devem ser divulgados mesmo sem solicitação³¹ (art. 3º, inciso II), bem como o incentivo ao uso de ferramentas tecnológicas para ampliar o alcance do acesso à informação (art. 3º, inciso III) e encorajar o desenvolvimento da cultura de transparência e do controle social da Administração Pública (art. 3º incisos IV e V).

A LAI elencou de forma exemplificativa, em seu art. 7º, o que se pode obter a partir dos pedidos de acesso à informação, não sendo a lista exaustiva. Dessa forma, os pedidos de acesso à informação podem e devem ser ampliados diante de novas demandas por

³¹ O pedido de acesso à informação não precisa ser justificado, ao contrário de uma possível negativa a este requerimento, de modo que cabe à Administração Pública justificar as razões pelas quais o indivíduo não pode ter acesso à determinada informação, sendo que este ainda pode recorrer da decisão.

transparência, além de todos os entes da federação estarem sujeitos à ela (OGU/ENAP, 2021)³².

Pode-se assumir que a LAI encontra amparo em três pilares: i. o acesso à informação enquanto direito fundamental e dever de transparência do Estado; ii. os procedimentos de acesso e divulgação da informação e iii. as proteções à informação (KALKMAN, 2019, p. 102).

O primeiro encontra fundamento a partir de institutos internacionais e na própria Constituição Federal, especialmente vinculada ao princípio da publicidade. O segundo, sobre procedimentos³³, encontra-se disposto na própria LAI, em seu capítulo III, cabendo destaque à manifestação ativa da administração, que deve divulgar informações mesmo que não sendo acionada, e à manifestação passiva, quando um pedido para acessar determinada informação³⁴ passa por análise, devendo, em caso negativo, conter justificativa por parte da administração para o indeferimento. Por fim, o terceiro fundamento trata das proteções ou exceções de acesso à informação, que também encontram fundamento na Constituição Federal³⁵, podendo se resumir aos casos de segurança da sociedade e do Estado e à proteção da privacidade.

O sigilo enquanto proteção da sociedade é entendido a partir do art. 23 da LAI, onde restou expresso que as informações cujo acesso possa colocar em risco a defesa e soberania nacional (art. 23, inciso I), prejudicar negociações e relações internacionais (inciso II), pôr em risco a vida, segurança ou saúde da população (inciso III), entre outros prejuízos de proporções nacionais³⁶, são motivações para impor sigilo à tais informações. O sigilo cabível aos casos elencados no art. 23 e interligados à ideia de proteção da sociedade e do Estado tem

³² O curso “Acesso à Informação” oferecido pela Escola Nacional de Administração Pública conta com três módulos de conteúdo sobre a Lei de Acesso à Informação e pode ser acessado em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/76>.

³³ Para Eneida Bastos Paes, a parte procedimental da LAI está entre as principais inovações trazidas pela lei. A autora compreende que “São inovações referentes ao modo de elaboração dos requerimentos de informação, à tramitação dos requerimentos, estipulação de prazos e penalidades para o descumprimento. Quanto maior o número de exigências que se faz ao requerente e maior a atribuição de discricionariedade ao administrador, menor será o acesso à informação.” (PAES, 2011, p. 415).

³⁴ O art. 10 da Lei de Acesso à informação apresenta, de forma expressa, que absolutamente qualquer interessado pode se usar da LAI para acessar informações. Trata-se de uma liberdade maior ao cidadão comum que pode requerer a informação sem precisar justificar os motivos para tanto (art. 10, § 3º).

³⁵ Ao tratar do direito de receber informações de órgãos públicos, o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal traz, ao final, a ressalva de “imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Contudo, não deixa estatuído o procedimento para determinar se a informação da situação se enquadra em tal hipótese ou quem fará essa avaliação, de modo que mantêm-se os questionamentos sobre a imposição de sigilos por parte do Estado até a determinação infralegal posterior.

³⁶ Os demais riscos expressos são: risco à estabilidade financeira (inciso IV), prejudicar ou arriscar as Forças Armadas (inciso V), prejudicar projetos de pesquisa e desenvolvimento ou áreas de interesse estratégico (inciso VI), pôr em risco instituições ou autoridades nacionais e estrangeiras bem como familiares (inciso VII) e comprometer atividades de inteligência, fiscalização relacionadas à prevenção ou repressão de infrações (inciso VIII).

seus prazos definidos no art. 24 da LAI, sendo eles de: 5 anos para informação reservada, 15 anos para informação secreta e 25 anos para informação ultrassecreta sendo que, este último pode ser renovado uma única vez (§ 2º do inciso III, art. 35)³⁷. Ainda, o sigilo de acesso à informações relativas à segurança do Estado não deve ser entendido como contrário à publicidade uma vez que, conforme Calderon (2013, p. 33):

Se, por um lado, a exigência de um governo aberto, transparente, com a possibilidade de participação popular, transforma o direito de acesso à informação em importante instrumento da democracia, por outro, a divulgação de segredos de Estado, que colocam o País em posição privilegiada justamente por ser detentor da informação, compromete- riam a própria sociedade a que se quer dar poder.

O art. 24 da LAI determina, em seu § 5º, que deve ser utilizado o “critério menos restritivo possível” ao ser observada a possibilidade de imposição de sigilo à determinada informação. Desse modo, vê-se, nas entrelinhas da LAI, a publicidade consagrada mais uma vez enquanto diretriz motora do acesso à informação e até mesmo do sigilo.

Portanto, a LAI, num primeiro momento, resguarda a publicidade até mesmo quando apresenta as hipóteses de sigilo voltadas à segurança nacional, sendo que as informações, mesmo que ultrassecretas, têm um prazo de 25 anos para serem postas à luz, prorrogáveis por no máximo mais 25 anos. Prosseguindo com a leitura da letra da lei, os procedimentos para imposição de sigilo são bem elencados e rigorosos, sendo que quanto maior o sigilo, menos autoridades têm competência para determiná-lo³⁸:

Art. 27. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência:

I - no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades:

- a) Presidente da República;
- b) Vice-Presidente da República;
- c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;
- d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e
- e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;

II - no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e

³⁷ Destaca-se no artigo a determinação contida em parágrafo 2º onde se lê:

“§ 2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos(as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.”

Resta, portanto, expressamente determinado que informações vinculadas ao Presidente da República, seu Vice e seus familiares, terão prazo pré-definido de 5 anos de sigilo - ou até o término do respectivo mandato -, caso coloquem em risco a segurança de seu objeto. Já existe, portanto, previsão de proteção às informações sobre o Chefe do Executivo, com procedimento e prazos bem definidos.

³⁸ Para Solci (2020, p. 91) o art. 27, ao delegar a competência de classificar informações ultrassecretas ao mais alto escalão do poder executivo, reforça a custódia legal das informações produzidas pela administração pública federal.

III - no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.

§ 1º A competência prevista nos incisos I e II, no que se refere à classificação como ultrassecreta e secreta, poderá ser delegada pela autoridade responsável a agente público, inclusive em missão no exterior, vedada a subdelegação.

§ 2º A classificação de informação no grau de sigilo ultrassecreto pelas autoridades previstas nas alíneas “d” e “e” do inciso I deverá ser ratificada pelos respectivos Ministros de Estado, no prazo previsto em regulamento.

§ 3º A autoridade ou outro agente público que classificar informação como ultrassecreta deverá encaminhar a decisão de que trata o art. 28 à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35, no prazo previsto em regulamento.

A Comissão Mista de Reavaliação de Informações, prevista no § 1 do art. 35 da LAI, é órgão colegiado composto por nove ministérios e decide sobre o tratamento e classificação das informações em âmbito da administração pública federal, podendo revisar até mesmo o sigilo ultrassecreto mediante mera provocação de pessoa interessada³⁹. Contudo, conforme bem destaca Solci (2020, p. 92), a ausência de presença da sociedade civil na Comissão leva a um impasse já que a função da Comissão é julgar recursos contra o Poder Executivo sendo que este é quem nomeia os ministros que vão compor os ministérios que compõem a Comissão.

O art. 28 da LAI identifica as características necessárias para a formalização de decisão que decreta o sigilo, que deve conter o assunto (inciso I), o fundamento da classificação (inciso II), a indicação de prazo do sigilo (inciso III) e identificação da autoridade que o decretou (inciso IV).

O art. 29, por sua vez, prevê a reavaliação das classificações a partir de provocação ou ofício, podendo a informação sigilosa vir à público antes de findo o prazo inicial de sigilo⁴⁰. Destaca-se o art. 30 onde restou explícito o dever das autoridades públicas de publicizar: o rol de informações desclassificadas (nos últimos 12 meses, conforme estabelece inciso I do art. 30), o rol de documentos colocados em algum grau de sigilo (inciso II) e produzir e publicar

³⁹ A CMRI decide sobre recursos apresentados contra decisões da Controladoria-Geral da União e de Ministro de Estado a pedidos de acesso à informação, de desclassificação ou reavaliação de classificação de informação.

⁴⁰ *Vide*: Art. 29. A classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, mediante provocação ou de ofício, nos termos e prazos previstos em regulamento, com vistas à sua desclassificação ou à redução do prazo de sigilo, observado o disposto no art. 24.

(Regulamento)

§ 1º O regulamento a que se refere o caput deverá considerar as peculiaridades das informações produzidas no exterior por autoridades ou agentes públicos.

§ 2º Na reavaliação a que se refere o caput, deverão ser examinadas a permanência dos motivos do sigilo e a possibilidade de danos decorrentes do acesso ou da divulgação da informação.

§ 3º Na hipótese de redução do prazo de sigilo da informação, o novo prazo de restrição manterá como termo inicial a data da sua produção.

relatório com a quantidade de pedidos de informações recebidos, atendidos e indeferidos (inciso III)⁴¹. Medeiros, Magalhães e Pereira (2014, p. 66) destacam ainda que:

A lei prevê a obrigatoriedade, ainda, de divulgação das informações através de sítios oficiais da internet, possibilitando maior celeridade e facilidade de acesso ao cidadão, inclusive portadores de deficiências. A medida, porém, não alcança os municípios cuja população seja inferior a 10.000 habitantes, o que não significa que estejam dispensados de divulgá-las.

Dessa forma, o art. 30 tem especial importância ao determinar a necessidade de publicização do uso que se faz da própria LAI, de modo que se caracteriza como uma auto regulação da LAI e é exemplo de como esta visa fomentar a cultura de transparência na Administração Pública. Os pilares da LAI, mesmo quando se menciona o sigilo de informações que colocariam em risco o Estado e a sociedade, mantém o preceito de publicidade sempre intrínseco à si. Temos, assim, em entendimento de Kalkmann (2019, p. 103):

O acesso à informação, constitucionalmente falando, só estaria sujeito a duas exceções: informações pessoais e privadas ou a segurança da sociedade e do Estado. As hipóteses previstas na Lei são os desdobramentos específicos dessas cláusulas constitucionais reduzindo a discricionariedade da administração na classificação do documento como sigiloso.

O sigilo deve ser rigorosamente avaliado antes de ser acatado e invariavelmente virá a ser publicizado, ainda que em casos do sigilo ultrassecreto. A LAI. Para acessar determinada informação de órgãos ou entidades, a LAI exige apenas a identificação do requerente e as especificações da informação pretendida, *vide* o art. 10. O órgão requerido possui prazo de 20 dias, prorrogáveis por mais 10, para fornecer a informação de forma compreensível⁴² ou, se não a possuir, indicar onde obter a informação e, em caso de negativa, justificar a restrição.

As negativas de acesso à informação são, conforme art. 15, passíveis de recursos aos superiores hierárquicos no órgão requerido⁴³. Destaca-se que das negativas de acesso por parte

⁴¹ Os relatórios do governo federal são anualmente disponibilizados no site: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/relatorios-dados>.

⁴² O art. 4º da LAI estabelece os entendimentos sobre informação, documento, informação sigilosa, informação pessoal, tratamento de informação, disponibilidade, autenticidade, integridade e primariedade. Já o art. 5º determina que é dever do Estado: “garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.” (BRASIL, 2011).

⁴³ Perlingeiro (2015, p. 141) identifica quatro exemplos de órgãos de controle do acesso à informação na América Latina que possuem inclinações à uma independência efetiva assegurada em Lei: O Instituto Federal de Acesso à Informação e Proteção de Dados (México), o Conselho de Transparência (Chile), o Instituto de Comissários (Honduras) e o Instituto de Acesso à Informação Pública (El Salvador).

do Poder Executivo Federal, o órgão ao qual se recorre é a Controladoria-Geral da União, conforme disposto no art.16 da LAI⁴⁴.

A Lei de Acesso à Informação é, de forma indubitável, um marco legislativo e histórico ao tratar a publicidade com absoluta prioridade enquanto o sigilo é cabível em raríssimas e justificadas exceções. Ainda, no entendimento de Kalkmann (2019, p. 99) “toda e qualquer limitação do direito de acesso à informação (em outras palavras, o sigilo) deve estar contida em lei de sentido estrito”. Além disso, Calderon (2013, p. 41) afirma que:

É inegável o resultado democrático que a instituição dessa lei garante. São colocados, ao alcance do cidadão comum, instrumentos que possibilitam a participação direta do destinatário do poder político: o povo. Com o controle direto de órgãos públicos em suas mãos, o cidadão comum passa a exigir a readequação de posturas dos entes representativos do poder governamental.

A transparência, tanto ativa quanto passiva, é inovadora ao determinar, além de todo o procedimento para satisfazer o acesso, que a informação seja compreensível⁴⁵ e sem necessidade de justificar o pedido de acesso, sendo necessária justificativa apenas por parte da administração em caso de negativa ao requerimento.

A publicidade se faz presente a todo instante na LAI, guiando o acesso à informação e o procedimento para se obter esse acesso, de modo a garantir não apenas um princípio constitucional, mas também a exigibilidade de outros direitos. O sigilo, por sua vez, pode ser limitado à proteção da sociedade e do Estado, devendo ser sempre justificado e com prazos definidos, ou enquadrado enquanto “respeito à honra, vida privada e imagem”. É de se estranhar que, dentro de uma legislação tão inovadora onde se busca o fomento à cultura de transparência e que regulamentou direito consagrado desde 1988, exista a possibilidade de restringir o acesso à informação pelo prazo de um século, independente da justificativa para tanto.

⁴⁴ Além disso, “os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público deverão informar ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, respectivamente, as decisões que, em grau de recurso, negarem acesso a informações de interesse público” (PAES, 2011, p. 414).

⁴⁵ Barcellos (2015, p. 1750) explica que: “se a informação é prestada em linguagem técnica, ou de forma tão complexa ou desordenada que as pessoas não são capazes de compreendê-la, não terão sido cumpridos os deveres de publicidade e de prestação de contas. Por outro lado, freqüentemente a informação de um ato isolado, fora de seu contexto, pode tornar-se incompreensível para os destinatários.”

3.2 A ADMISSÃO E PAPEL ATUAL DO SIGILO DE 100 ANOS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A LAI impulsiona a publicidade enquanto regra, mas ainda traz hipóteses onde a restrição no acesso à informação pública é admitido. Dentro deste contexto, o sigilo de 100 anos não surgiu com a LAI, mas permanece por ela legitimado em nosso ordenamento, de modo que se faz essencial compreender as origens do sigilo de 100 anos.

Não existe uma convenção internacional específica que estabeleça o prazo de cem anos para o sigilo de documentos e tampouco há explicação na redação de legislações nacionais ou propostas de lei. Supõe-se que a ideia por trás da determinação do prazo de um século é de que, após este período, a maioria das informações contidas nos documentos já terá perdido a sua relevância e atualidade, permitindo que eles sejam disponibilizados ao público sem prejuízo para a privacidade ou intimidade das pessoas envolvidas.

O sigilo à informação pelo prazo de 100 anos surge, no ordenamento jurídico brasileiro, no § 3º do art. 23 da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991, onde consta que “O acesso aos documentos sigilosos referente à honra e à imagem das pessoas será restrito por um prazo máximo de 100 (cem) anos, a contar da sua data de produção”. A Lei teve origem no Projeto de Lei n. 4.895, apresentado em 05 de dezembro de 1984, e de autoria do Poder Executivo⁴⁶. Em sua redação original, o prazo de 100 anos de restrição de acesso às informações vinculadas à honra e à imagem não constava expresso⁴⁷, mas propunha que legislação especial estabeleceria normas de acesso a documentos sigilosos.

Em anteprojeto de Lei, o então ministro da justiça, Ibrahim Abi-Ackel manifestou que, no referente aos arquivos privados, deveria-se instituir uma classificação para acervo dos documentos de interesse público. Ainda, defendeu um “direito de preferência no caso de alienação de arquivos privados considerados necessários à proteção do patrimônio arquivístico” (1984, p. 16). Com propostas de alteração e emenda dos Deputados José Eudes, Lúcio Alcântara⁴⁸, Alvaro Valle e Oly Fachin, percebe-se uma preocupação com termos usados e com o artigo que dispunha sobre entidades religiosas.

⁴⁶ Destaca-se que ainda nos encontrávamos em período de ditadura, sob comando do presidente militar João Figueiredo.

⁴⁷ Em consulta ao dossiê completo do projeto de lei, nas p. 06 a 11, constam disposições sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1163654&filename=Dossie-PL%204895/1984.

⁴⁸ As alterações propostas pelo deputado foram a ele sugeridas pela então Diretora-Geral do Arquivo Nacional, Celina do Amaral Peixoto Moreira Franco.

Os detentores de acervos privados de interesse público e social estavam pressionando representantes do Ministério da Justiça para que a Lei de Arquivos tratasse exclusivamente de arquivos públicos. Havia uma preocupação com a estatização de acervos, com ou sem indenização. Foi Celina Vargas do Amaral Peixoto, então diretora do Arquivo Nacional, que ficou responsável pelos ajustes requeridos pelo Ministério da Justiça, mas ao invés disso, levou o Projeto de Lei ao Deputado Horácio Ferraz, já contendo as concepções sobre arquivos privados de interesse público e social e vinculando o Arquivo Nacional à Presidência da República, subordinando o Conselho Nacional de Arquivos ao Gabinete Civil da Presidência da República (BERNARDES; PEREIRA, 2021, p. 161). O Deputado Relator do Projeto de Lei n. 4.895-A, Horácio Ferraz⁴⁹, registrou em seu relatório⁵⁰ de 07 de dezembro de 1989, que:

"O advento do novo texto constitucional demonstrou a necessidade de se reestudar a matéria sob o ponto de vista arquivístico-jurídico. Assim, estamos encaminhando a esta Comissão um projeto substituto incorporando as propostas da nova Constituição e os modernos conceitos da arquivologia."

Ainda, o deputado relator ressaltou que a nova Carta Constitucional reafirmou princípios fundamentais, como o direito irrestrito à informação, justificando, assim, o encaminhamento de novo projeto:

Esse substitutivo reafirma o princípio constitucional que estabelece o direito do cidadão de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse geral ou coletivo, contidas em documentos de arquivos, ressalvadas apenas as que digam respeito à inviolabilidade da privacidade, assim como à segurança da sociedade e do Estado.

Tendo oferecido o Projeto de Lei Substitutivo de sua autoria, o deputado inseriu os prazos às hipóteses de sigilo, sem justificar os critérios que utilizou para defini-los. A redação original do PL substitutivo n. 4.895-A, assim dispunha:

Art. 24º - Decreto regulamentar fixará as categorias de sigilo que deverão ser obedecidas pelos órgãos públicos, na classificação dos documentos por eles produzidos.

§ 1º - Os documentos cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários para resguardar a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, são originariamente sigilosos.

⁴⁹ Foi Deputado Estadual em Pernambuco de 1979 a 1983 pelo ARENA e de 1983 a 1987 pelo Partido Democrático Social (PDS). Exerceu, como Suplente, o mandato de Deputado Federal de 1987 a 1991 pelo Partido da Frente Liberal (PFL). Dados extraídos da biografia do Deputado no site da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/139236/biografia>.

⁵⁰ O relatório completo pode ser acessado nas páginas 61 a 63 do dossiê.

§ 2º - O acesso a documentos sigilosos referentes à segurança da sociedade e do estado, será restrito por um prazo máximo de trinta anos a contar da data de sua produção, podendo ser prorrogado, por uma única vez, por igual período.

§ 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.

O projeto foi aprovado em 10 de maio de 1990, encaminhado ao Senado em 17 de maio do mesmo ano, onde recebeu emendas, voltou à Câmara dos Deputados e foi aprovado novamente e sancionado por Fernando Collor em 08 de janeiro de 1991 na forma da Lei n. 8.159. A possibilidade de restringir o acesso à informação pelo prazo de 100 anos permaneceu na redação da lei, no § 3º do art. 23.

Cabe lembrar que as críticas ocorreram em razão de a Lei n. 8159 de 1991 estabelecer que decretos regulamentassem o sigilo sobre informações voltadas à proteção do Estado e da sociedade, sendo que o Decreto n. 4.553/2002 permitia uma espécie de “sigilo eterno” nos casos. O sigilo de 100 anos, se foi questionado, acabou abafado pela possibilidade do sigilo indefinido.

Em 26 de fevereiro de 2003, o Deputado Federal Reginaldo Lopes⁵¹ apresentou o Projeto de Lei n. 219 de 26 de fevereiro de 2003, que continha, em sua redação original:

Art. 4º. O acesso a documentos classificados como sigilosos obedecerá ao disposto em legislação específica, podendo, no entanto, subsidiar informação parcial, sempre que possível expurgar as partes relativas à matéria sigilosa.

Parágrafo único. Não poderá ser classificada como sigilosa qualquer informação necessária a subsidiar investigação de violações graves a direitos fundamentais ou de crimes contra a humanidade.

O Deputado defendeu, em sua justificativa, a não admissão de “classificação sigilosa para documentos que podem contribuir para elucidação de crimes contra a humanidade ou de violações graves contra direitos fundamentais.” (LOPES, 2003). O projeto não trazia, em seu texto original, as hipóteses de acesso restrito pelo prazo de 100 (cem) anos.

Entre 2006 e 2009 houveram debates de grupos técnicos criados pelo Executivo Federal, objetivando a criação de uma lei de direito de acesso à informação no Brasil, o que resultou no Projeto de Lei n. 5.228 de 2009, onde surge, novamente, a previsão do sigilo de 100 (cem) anos às informações pessoais. (PAES, 2011). O projeto foi apensado a versão final

⁵¹ Deputado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) de Minas Gerais desde 2003. Exerce, atualmente, seu 6º mandato consecutivo. Dados extraídos da biografia do deputado no site da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/74161/biografia>.

do projeto de lei 219-C de 2003, de relatoria do Deputado Federal Mendes Ribeiro Filho⁵², tendo sido aprovado dispondo sobre acesso restrito pelo prazo de 100 anos à informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem. Paes (211, p. 413) explica que:

A Comissão Especial de Acesso a Informações da Câmara dos Deputados aprovou o substitutivo apresentado pelo deputado Mendes Júnior. De modo geral, as principais inovações desse projeto dizem respeito ao escopo da legislação, à possibilidade de prorrogações de sigilo e ao processo de revisão das decisões administrativas denegatórias de acesso.

A seção V da LAI apresenta o tema “Das Informações Pessoais”, e determina que o tratamento dessas informações deve respeitar “à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais”. Não há, portanto, justificativas em projetos de lei ou na própria legislação uma explicação que elucide quanto aos critérios utilizados para se estabelecer o prazo de 100 (cem) anos para restrição de acesso a tais informações. O que podemos supor, portanto, é que, por ser um sigilo especificamente para informações a respeito de “vida privada, honra e imagem”, 100 anos seria tempo suficiente para a informação se tornar irrelevante, já que é praticamente impossível que requerente ou requerido estejam vivos.

A LAI, portanto, não continha a previsão de sigilo em sua redação original, assim como sua antecessora, a Lei n. 8.159 de 1991, tendo sido inserida a restrição de acesso por 100 anos ao longo da tramitação de ambas as leis no Congresso Nacional. A redação da legislação atual sobre o tema dispõe que:

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

⁵² Foi Deputado pelo então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) do Rio Grande do Sul de 1995 a 2014. Dados extraídos da biografia do deputado no site da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/73904/biografia>.

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal.

Assim, a restrição de 100 anos poderá ser retirada quando se tratar de informações dispostas em incisos II do § 1 (a partir de consentimento expresso) ou, na falta deste, nas hipóteses dispostas em incisos do § 3º do art. 31 da LAI.

O direito de acesso à informação não é e nem deve ser um direito absoluto. Nenhum direito é absoluto, nem mesmo aqueles dispostos em declarações universais e entendidos como fundamentais, uma vez que, se absolutos fossem, colocariam em risco a sua própria existência enquanto direitos que podem ser conflitantes⁵³. O interesse público rege a administração pública, e nada mais é do que o interesse do todo, do conjunto social (MELLO, C. 2014). Neste sentido, Mello (2014, p, 60) elucida que:

Embora seja claro que pode haver um interesse público contraposto a um dado interesse individual, sem embargo, a toda evidência, não pode existir um interesse público que se choque com os interesses de cada um dos membros da sociedade. Esta simples e intuitiva percepção basta para exibir a existência de uma relação íntima, indissolúvel, entre o chamado interesse público e os interesses individuais. É que, na verdade, o interesse público, o interesse do todo, do conjunto social, nada mais é que a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade.

É difícil delimitar, quando se fala em direito de acesso à informação, quando uma demanda ultrapassa limites de garantias individuais e tenta acessar dados sensíveis. Contudo, em manual sobre Acesso à Informação produzido em parceria da Escola Nacional da Administração Pública e pela Ouvidoria-Geral da União (OGU/Enap), órgão responsável pela transparência, há o entendimento de que, em sendo volumosos pedidos de acesso à uma mesma informação, passa a ser entendida como de interesse coletivo:

⁵³ Bobbio (2004, p. 9) diz em “A Era dos Direitos” que “Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias caracterizadas por lutas e defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas”.

Outra prática muito recomendável, e que já vem sendo observada com frequência, é a disponibilização de informações na internet com base nos pedidos de acesso que são apresentados. A reiteração de pedidos de acesso sobre os mesmos temas indica que aquela é uma informação de grande interesse para a sociedade em geral. Portanto, é interessante que esse tipo de solicitação seja colocado em transparência ativa, até mesmo para reduzir a entrada de pedidos de acesso à informação.

Temos, então, a promoção e proteção da administração pública para fomentar a cultura de transparência e o acesso à informação a partir de instrumentos que observam o disposto na Lei (BITENCOURT, C.; RECK, J. 2020).

A LAI, ainda que tenha problemas, apresentou mais avanços do que retrocessos quando se fala no direito de acesso à informação. Não se pode rechaçar por inteiro uma legislação inovadora e condizente com princípios democráticos por dispor sobre exceções à demandas de acesso à informação. Isso porque, conforme Calderon (2013, p. 33):

A abrangência das exceções do direito de acesso à informação é tarefa delicada. Exceções em demasia podem esvaziar o conteúdo do direito fundamental em comento; porém, os legítimos interesses de sigilo merecem respaldo normativo, sob pena de serem causados danos desproporcionais aos lícitos interesses da sociedade.

Os órgãos públicos contam com o Serviço de Informação ao Cidadão⁵⁴ (SIC, ou e-SIC quando eletrônico), unidade que atende pedidos de acesso à informação formalizados por cidadãos. Ainda que se trate de informação ativamente disposta pelo órgão, a unidade deve apresentar ao indivíduo os meios de localizá-la (OGU, Enap). Quem impõe sigilo às informações são as autoridades competentes, quem nega o acesso são os respectivos órgãos aos quais as demandas são direcionadas. Em caso de negativa, cabem os recursos previstos nos arts. 15 a 20 da LAI, sendo o último apreciado pela Controladoria Geral da União (CGU) (OGU, Enap).

O Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012, regulamentou a LAI no âmbito do Poder Executivo federal e dispôs sobre conceitos fundamentais⁵⁵ do acesso à informação, restando expresso no capítulo III o dever de transparência ativa da administração pública. Além disso, o decreto também dispõe dos procedimentos para acesso à informação e os procedimentos para classificação da informação e graus de sigilo⁵⁶.

⁵⁴ O serviço é previsto na própria LAI, no art. 9º.

⁵⁵ Cabe destacar os conceitos de informação sigilosa: “informação submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado, e aquelas abrangidas pelas demais hipóteses legais de sigilo”; e de informação pessoal: “informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável, relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem”.

⁵⁶ O decreto estabelece, em seu art. 55, inciso I, que “as informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem detidas pelos órgãos e entidades, terão acesso restrito a agentes públicos legalmente autorizados e a pessoa a que se referirem, independentemente de classificação de sigilo, pelo prazo máximo de cem anos a contar da data de sua produção”.

O que deve se destacar, portanto, é que ao contrário das previsões de sigilo pré-determinadas em informações que colocam em risco o Estado e a sociedade, o “sigilo de 100 anos” não é decretado por uma autoridade, mas sim, trata-se de uma decisão administrativa que é avaliada por servidores públicos a partir de decisões anteriores do próprio Governo. Dessa forma, há margem para que determinadas informações que não necessariamente são de cunho pessoal possam ter seu acesso restrito por até 100 anos. Isso ocorreria principalmente em se tratando de momentos políticos onde as autoridades competentes para tanto não tenham o devido compromisso para com a transparência da administração pública, ainda mais em um sistema informacional onde a autoridade máxima à qual se pode recorrer para acessar informações, ou seja, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, é composta por ministros indicados pelo próprio Presidente da República.

Neste sentido, Ricardo Perlingeiro (2015) defende a ideia de comissões da verdade e órgãos de controle de acesso à informação que mantenham uma independência efetiva em relação à administração pública, isto é, conforme Perlingeiro (2015, p. 142):

uma das técnicas de solução de conflitos administrativos que é a de valer-se de autoridades públicas independentes, de modo que as demandas sejam decididas por quem não esteja subordinado a superiores [...] De um modo geral, trata-se de órgãos autônomos, com personalidade jurídica própria e previsão orçamentária específica. Os membros desses órgãos detêm um mandato. Sua nomeação e afastamento de funções estão sujeitos a regras específicas com a participação dos Poderes Legislativo e Executivo e, em alguns casos, do Judiciário.

O sigilo de 100 anos, portanto, surgiu de forma nebulosa e foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro a partir de alterações em projetos de lei, de modo que não acompanhava as justificativas de redação original destes projetos. Contudo, encontra-se, atualmente, estabelecido na LAI como uma proteção às garantias individuais, de modo que equilibra o acesso à informação, não o permitindo ser um direito absoluto.

A LAI estabelece os limites do acesso à informação, traduzindo-os em dois aspectos: proteção da sociedade e do Estado, com os sigilos de 5, 15 e 25 anos, e a proteção de informações pessoais, com informações restritas por até 100 anos. Contudo, há a problemática dos órgãos aos quais se pode recorrer em caso de negativa de acesso serem vinculados ao governo federal. Neste sentido, Kalkmann (2019, p. 99 e 100) defende que a discricionariedade, em se tratando de restrições no acesso à informação, deve ser reduzida, e que as hipóteses de sigilo devem ser precisamente definidas em lei, contendo as limitações de tais limites.

Portanto, a LAI é conduzida pela transparência mas, ainda assim, traz restrições que sem a conceituação adequada, tornam-se subjetivas e opacas. Além disso, a LAI dá competência à autoridade do Poder Executivo de orientar a administração pública quanto ao sigilo, o que compromete um direito tão essencial para manter a confiança do cidadão no Estado Democrático de Direito.

4 O SIGILO DE 100 ANOS E SEUS EFEITOS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Neste capítulo pretende-se demonstrar, a partir do estudo de casos notórios onde houve a restrição de informação pelo prazo de 100 anos, se tais casos encontram óbice ou se fundamentam na LAI. Partindo da compreensão do contexto histórico-normativo do direito de acesso à informação no Brasil e do surgimento das hipóteses de sigilo, especificamente o de um século, surge a necessidade de vislumbrar os casos onde se aplicou este dispositivo.

Desde 1988, o Brasil já apresentava preocupação em relação ao direito de acesso à informação por parte do cidadão comum, como observamos em disposto no art. 5º, inciso XXXIII. Há, também, a partir do entendimento de órgãos internacionais de direitos humanos, a possibilidade de restringir este acesso em casos de defesa da segurança do Estado e proteção às garantias e liberdades individuais (BRASIL, 1988).

A Lei de Acesso à Informação, coerentemente assim denominada pelo legislador, uma vez que direito fundamental de acesso à informação se distingue de direito à informação (MARTINS, 2015, pp 133), inovou ao regulamentar o disposto na Constituição Federal sobre o tema. A informação passa a ser regra enquanto o sigilo é rara exceção, além de definir os procedimentos para se ter acesso à informação da administração pública em todos os seus âmbitos. A transparência ativa do Estado é o comum, de modo que, mesmo sem ser acionado, deve prestar uma série de informações à sociedade, não sendo desobrigado de fornecê-las, também, quando requerido (BITENCOURT, C.; RECK, J., 2020, pp. 35).

Além disso, o pedido de acesso à informação não precisa ser justificado, ao contrário de uma possível negativa a este requerimento, de modo que cabe à Administração Pública justificar as razões pelas quais o indivíduo não pode ter acesso à determinada informação, sendo que este ainda pode recorrer da decisão (BRASIL, 2011). Assim, a Lei de Acesso à Informação cumpre com seu princípio máximo, também extraído da Constituição Federal, que é a publicidade.

No entanto, ao serem trabalhadas as possibilidade de exceção à regra, ou seja, ao compreendermos as hipóteses de sigilo e seus prazos, cabem questionamentos quanto à dicotomia que se instaura entre o interesse público e as garantias e liberdades individuais. Isso ocorre, também, ao questionarmos quem estabelece a necessidade do sigilo em cada caso e se há independência entre aquele que o faz e o objeto da informação demandada (PERLINGEIRO, R., 2015).

Neste sentido, a partir das concepções trabalhadas sobre publicidade e sigilo, resta, neste capítulo, compreender as justificativas de restrição aos casos notórios em que houve o sigilo de 100 anos, de modo a observar o funcionamento prático do instituto. Por fim, com base em todo o amostrado, se depreende qual a real relevância da existência do sigilo pelo prazo de 100 anos em um Estado Democrático de Direito.

4.1 USO DO SIGILO DE 100 ANOS E SEUS FUNDAMENTOS

O tópico pretende aprofundar no sigilo de 100 anos na prática, expondo as nuances do art. 31 na prática e o quão perigoso para a democracia é ter a possibilidade de restringir acesso à informação fundamentada em motivos abstratos.

A Lei de Acesso à Informação determina, em seu art. 31, a proteção de informações pessoais, relacionadas à vida privada, intimidade, honra e imagem de um indivíduo. O acesso é restrito ao próprio indivíduo e a agentes autorizados pelo prazo máximo de 100 anos. Destaca-se que o inciso I do § 1º do art. 31 não determina, necessariamente, o acesso restrito a tais informações por 100 anos, mas limita que o prazo máximo de restrição seria de 100 anos, ficando a critério dos órgãos ao qual se pediu a informação a determinação do prazo dentro de tais limitações.

O fato de a legislação não explicitar um “sigilo de 100 anos”, termo que se popularizou na mídia⁵⁷, mas sim, dispor que as informações “terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos” demonstra uma diferenciação que, na prática, não existe, já que a informação reservada também é uma informação sigilosa. Na definição de Côrtes (1996, p. 40):

Quando se fala em Estado, há que se ter em mente que se está falando de coisa pública. O Estado pressupõe público, não há o caráter privado do Estado. É bom notar que, quando se tem a necessidade de manter reserva sobre os documentos produzidos ou recebidos pelo Estado, não se diz que esses documentos são privados, diz-se que são sigilosos. O sigilo apenas adia a divulgação do conhecimento daquilo que é público.

Há que se considerar que na dicotomia do público vs privado, “o poder político é o poder público no sentido da grande dicotomia mesmo quando não é público, não age em

⁵⁷ As constantes tentativas e negativas de acesso à informação sobre o então presidente Jair Bolsonaro e pessoas politicamente próximas a ele, principalmente após o início da pandemia em 2020, acabaram por popularizar o termo “sigilo de 100 anos”. O tema foi politicamente explorado, inclusive, nas eleições presidenciais de 2022, onde foi constantemente associado como um afronte à democracia.

público, esconde-se do público, não é controlado pelo público” (BOBBIO, 2010, p. 28)⁵⁸. Assim, ao ser buscar uma informação sobre um indivíduo, temos que observar não apenas se tal informação diz respeito às hipóteses do art. 31 da LAI, mas também o contexto no qual ela está inserida e até mesmo quem é o indivíduo. Isto é, segundo Barcellos (2015, p. 1749):

Na realidade, há amplo consenso doutrinário no sentido de que os agentes públicos têm uma esfera de intimidade protegida menor do que as das demais pessoas, justamente por conta do conjunto de normas que preveem a publicidade dos atos do Poder Público.

A ONG Transparência Brasil desenvolve trabalho sem fins lucrativos visando monitorar as atividades do poder público, orientando-se pela busca ativa por transparência e publicização de informações⁵⁹. Em dezembro de 2022 foi publicado relatório de análise técnica realizado pela ONG onde foram analisados os conteúdos de pedidos de informação classificados com "Acesso Negado" entre 2015 e 2022. Dos 19.418 pedidos analisados pela ONG, 1.379 foram identificados como informações que tiveram acesso restrito por 100 anos com base no art. 31 da LAI⁶⁰. Para a análise, a ONG objetivou analisar se as informações solicitadas respondiam às seguintes perguntas:

A informação pedida era relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem da pessoa à que se referiam?

Em caso negativo, considerou-se a recusa com base no art. 31, §1º, inciso I da LAI – e a consequente declaração de que a informação estaria sujeita a uma restrição de acesso por até 100 anos – indevida.

Quando a resposta era positiva, outra pergunta era feita:

Trata-se de um agente público ou de uma alta autoridade pública?

Em caso positivo, outras verificações foram feitas:

A informação solicitada é de interesse público geral preponderante?

Era possível aplicar, sem necessidade de trabalho adicional para ocultação de dados, a restrição de acesso apenas aos dados pessoais relativos à intimidade, vida privada, honra e imagem e fornecer a parte da informação pessoal que é de interesse público, ao invés de aplicar uma negativa completa?

Se a resposta a ao menos uma das duas perguntas era positiva, a recusa com base no art. 31, §1º, inciso I foi considerada indevida. Se fosse negativa a pelo menos uma, a

⁵⁸ Bobbio (2010, p. 32) afirma que, num Estado Democrático, o público vê mais o poder do que em um Estado autocrático e reconhece que o uso dos computadores para memorizar dados pessoais de todos os cidadãos permite ver o público bem melhor do que nos Estados do passado.

⁵⁹ As informações da Transparência Brasil podem ser consultadas em site aberto da ONG, no link: <https://www.transparencia.org.br/>. Acesso em 10 mar. 2023.

⁶⁰ O relatório “SIGILOS DE 100 ANOS”: O USO DO ART. 31 DA LAI EM NEGATIVAS” analisou pedidos de informação e respostas dos seguintes órgãos federais: Ministérios, Advocacia-Geral da União, Controladoria-Geral da União, Comandos Militares (do Exército, da Marinha e da Aeronáutica), Polícias Federal e Rodoviária Federal, Vice-Presidência da República, Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, Casa Civil da Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. O documento completo pode ser acessado no link: https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/sigilo_100anos_uso_art_31_lai_negativas.pdf. Acesso em 10 mar. 2023.

recusa foi considerada adequada – exceto em casos nos quais uma rápida pesquisa mostrasse a existência de controvérsia sobre a publicidade da informação. Nesta hipótese, a negativa foi classificada como “dúvida”.

Assim, a conclusão do trabalho foi de que entre 2019 e 2022 houve um aumento expressivo da negativa de acesso à informações com restrição de 100 anos, especialmente do que a pesquisa classificou como “uso indevido” (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2022, p. 3):

Do total de 513 negativas indevidas registradas em todo o período analisado, 80% foram emitidas de 2019 a 2022, totalizando 413. O recorde de casos aparece em 2019: foram 140. O número é maior do que a soma dos quatro anos anteriores, que totaliza 100.

Ou seja, o aumento de informações com acesso restrito por 100 anos se deu entre 2019 e 2022, sendo que muitas das informações diziam respeito ao então presidente, Jair Messias Bolsonaro⁶¹, ou pessoas no seu entorno. Considerando o exposto e a inviabilidade de aprofundar em cada uma das 413 negativas de acesso à informação que aconteceram recentemente, cabe citar neste trabalho os casos que foram amplamente noticiados e que envolvem, em algum grau, o ex-presidente⁶². A escolha se dá por conta da existência de prerrogativas de proteção às informações da figura do Chefe de Estado na LAI. Soma-se o fato de ser a figura do presidente quem detém competência para nomear os ministros de ministérios que compõem a Comissão Mista de Reavaliação de Informações.

A consulta ao e-SIC do Governo Federal⁶³ permite o uso de filtros ao se buscar pelos pedidos de acesso à informação realizados. O filtro de busca “acesso negado” comporta todos os pedidos que tiveram acesso negado, publicizando o pedido original, as negativas e os recursos interpostos pelo requerente. São milhares os pedidos de acesso sendo que, aqueles que comportam negativa de acesso e se justificam pelo art. 31 da LAI.

Os casos notórios de pedidos de acesso à informação que foram negados tiveram como justificativa padrão para sua restrição o fato de serem informações vinculadas à “proteção à intimidade, vida privada, honra e imagem” do ex-presidente. A justificativa, portanto, não

⁶¹ Ao ser questionado na rede social *Twitter* por um de seus seguidores sobre os vários sigilos de 100 anos em assuntos espinhosos, o então presidente respondeu, em tom jocoso: “em 100 anos saberá”. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/04/13/em-100-anos-sabera-responde-bolsonaro-sobre-motivo-de-sigilo-para-assuntos-polemicos.ghtml>. Acesso em 11 mar. 2023.

⁶² A ONG Transparência Brasil, em relatório citado, diz que: “em todos os casos divulgados pela imprensa, a negativa e a restrição consistem em uma aplicação equivocada no art. 31 da LAI. As informações eram de claro interesse público e sem relação com a intimidade, vida privada, honra e imagem de pessoas: registros de entrada e saída de pessoas em prédios públicos para agenda com autoridades; informações sobre a saúde do presidente, em um momento crítico da pandemia de covid-19; cópia de processo disciplinar já encerrado contra ministro de Estado”.

⁶³ Disponível em <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx>.

passa de uma fundamentação resumida e padronizada, se limitando apenas a replicar o enunciado do art. 31 da LAI. Streck (2018, p. 84 e 85), ao comentar sobre os princípios da interpretação constitucional em um Estado Democrático de Direito, fala do dever fundamental de justificar as decisões:

A necessidade da fundamentação impede que as decisões se resumam à citação de enunciados assertóricos, anti-hermenêuticos na origem, por obnubilarem a singularidade dos casos (veja-se que o princípio é o mundo prático do direito; nem mesmo o princípio pode ser resumido a um enunciado assertórico). Este princípio – que é um dever fundamental – vem a ser complementado por outro igualmente fundamental: o do direito de obter uma resposta constitucionalmente adequada à Constituição, isto é, o do direito a obter uma resposta baseada em pretensões juridicamente tuteladas.

Neste mesmo sentido, Mello (2000, p. 89) defende, ao explicar sobre a materialidade e qualificação de motivos do ato administrativo, que deve existir correspondência entre o fato e a situação que embasou a providência administrativa, com adequação à Lei a que faz alusão, ou seja, um ajuste entre a realidade concreta e a abstrata da lei.

A justificativa de restrição que se limita a replicar um enunciado legal, portanto, não se adequa a um Estado de Direito vez que não elucida, de fato, as motivações para restrição do acesso à informação. Não há correspondência concreta entre o sigilo que se justifica a partir de repetição do conteúdo da lei sem elucidar as suas motivações, especialmente em se falando de agentes políticos e públicos.

Ainda, dentre os casos em que isso ocorreu, pode-se citar: o sigilo de 100 anos em cartão de vacinação do ex-presidente Bolsonaro⁶⁴ e a mesma restrição às informações dos crachás de acesso ao Palácio do Planalto emitidos em nome dos filhos do ex-presidente⁶⁵. A mensagem padrão em resposta aos pedidos de informação negados é:

“esclarecemos que as informações solicitadas dizem respeito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem do Senhor Presidente da República, que são protegidas com restrição de acesso, nos termos do artigo 31 da Lei nº 12.527, de 2011. As informações acima foram disponibilizadas pelo Gabinete Pessoal do Presidente da República”⁶⁶.

⁶⁴ Vale lembrar que, em meio a pandemia da COVID-19 que dizimou mais de 700.000 vidas no Brasil, o então presidente questionava abertamente a eficácia das vacinas e fazia comentários em tom jocoso, associando que quem tomasse o imunizante iria “virar jacaré”.

⁶⁵ Os filhos e uma enteada do ex-presidente tinham crachá de acesso ao Palácio do Planalto, segundo documento obtido pela CNN via Lei de Acesso à Informação. Os dados foram colocados sob sigilo de 100 anos na gestão do ex-presidente.

⁶⁶ São vários os pedidos de acesso que contém essa mesma justificativa para restrição. O exemplo dado foi extraído de pedido n. 00137014931202263, de 15 de setembro de 2022, direcionado a Secretaria-Geral da Presidência da República e pode ser consultado em: [00137014931202263](https://www.transparencia.org.br/pedidos/00137014931202263).

Vale ressaltar que, ainda que a LAI promova a proteção de informações “com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais”, em se tratando de agente público, especificamente em caso da figura do presidente da república, a LAI prevê expressamente, no § 2º do art. 24:

§ 2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos(as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.

Já existe, portanto, dispositivo legal para a proteção de informações referente ao presidente e seus familiares, com prazo de duração de cinco anos ou até o fim do mandato. Isto condiz com as prerrogativas de manter a segurança do Chefe de Estado mas, ao mesmo tempo, preserva a transparência iminente das informações.

Nos casos em que a investigação da Transparência Brasil classificou como inadequada a negativa de acesso à informação, houve grande destaque aos pedidos que faziam referência à saúde do ex-presidente e seus exames de COVID-19 ou cartão de vacinação. Especificamente no caso da informação sobre a vacinação do presidente, há que se considerar que se trata do representante de uma nação que, em meio a uma pandemia, falava abertamente contra o imunizante enquanto mantinha o sigilo sobre uma possível vacinação, o que caracteriza uma irresponsabilidade extrema. A pandemia foi um período nebuloso em se tratando de informações fornecidas pelo Estado. Menengoti e Santano (2021, p. 72) explicam que:

O conflitante debate quanto aos dados referentes ao panorama da pandemia da COVID-19 no Brasil instigou que órgãos da imprensa brasileira se organizassem em um consórcio com o propósito de levantar informações sobre o número de mortes e contaminados no país junto às Secretarias de Saúde dos estados brasileiros. Em uma iniciativa sem precedentes, relevantes veículos de comunicação uniram-se para confrontar os resultados apresentados pelo Ministério da Saúde.

Os casos onde houve restrição por 100 anos as informações foram, de forma evidente, demasiados nos últimos anos. Como demonstrado em pesquisa da ONG Transparência Brasil, muitos desses sigilos são questionáveis a partir do momento que colocam em conflito o interesse público ou que simplesmente não se enquadram nas prerrogativas previstas pela LAI.

Ressalta-se que novos pedidos de informação sobre os temas abordados estão, em 2023, obtendo uma resposta padrão no sentido de que a divulgação ao público está pendente de encerramento de investigação em curso. Isso ocorre pois em 01 de janeiro de 2023, ao

assumir a presidência, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) assinou o seguinte despacho⁶⁷:

DESPACHO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Tendo em vista a identificação, pela equipe de transição, de diversas decisões baseadas em fundamentos equivocados acerca de proteção de dados pessoais, de segurança nacional e do Presidente da República e de seus familiares e de proteção das atividades de inteligência, que desrespeitaram o direito de acesso à informação, banalizaram o sigilo no Brasil e caracterizam claro retrocesso à política de transparência pública até então implementada, determino a adoção de providências pelo Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, no prazo de trinta dias, para revisão de atos que impuseram sigilo indevido a documentos de acesso público, com exame dos casos apontados e com a continuidade do levantamento realizado pela equipe de transição com vistas a verificar a necessidade de a administração pública revisar decisões que indevidamente negaram pedidos de acesso à informação ou impuseram sigilos com fundamentos não ancorados em lei. Em 1º de janeiro de 2023.

A abstração da LAI ao dispor sobre “intimidade, vida privada, honra e imagem” para viabilizar o sigilo de 100 anos reflete nas justificativas para negar o acesso à informação já que, basta alegar que a informação se enquadra nestas hipóteses para imposição do sigilo. O procedimento de classificação está, por si só, contaminado. Martins (2011, p. 238) ao falar sobre o tema elucida que um sigilo decretado por autoridade pública deve passar pelo “teste de três fases”, que consiste na avaliação de cada caso concreto sobre a relação de custo (dano) e benefício (interesse público) em se divulgar a informação. Os requisitos necessários ao teste são, segundo Martins (2011, p. 238):

A informação solicitada relaciona-se a um dos objetivos legítimos para restrição do acesso à informação listados em lei; a divulgação daquela informação específica poderá efetivamente causar graves danos a tal objetivo; e o prejuízo ao objetivo em questão deve ser maior do que o interesse público na liberação da informação específica.

A dicotomia entre interesse público e garantias individuais não pode existir quando se está falando de um representante da nação que, em meio a uma pandemia, prega contra os imunizantes existentes e, ao mesmo tempo, se recusa a responder sobre sua vacinação⁶⁸. A informação sobre a saúde presidencial, embora possa ser considerada pessoal em condições normais, é de interesse geral no contexto em que está inserida. (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2022, p. 18). Só de existirem diversos pedidos de acesso à informação do cartão vacinal do

⁶⁷ Publicado em Diário Oficial da União, Nº 1-A, segunda-feira, 2 de janeiro de 2023.

⁶⁸ A Transparência Brasil indica que tal situação apenas reforça o caráter opaco do governo do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro, caracterizando um uso indevido do art. 31, §1º inciso I da Lei de Acesso à Informação para negar informações de claro interesse público. sobre a saúde presidencial (que, embora possam ser consideradas pessoais em condições normais de temperatura e pressão, são de interesse geral no contexto em que estão inseridas). (2022, p. 18)

presidente da república já demonstra o escancarado interesse público na informação. Sobre o interesse público e acesso à informação, Calderon (2013, p. 36) fundamenta:

Se o acesso à informação constituir-se em ameaça a um interesse legitimamente protegido em lei, de tal modo a causar-lhe danos substanciais, e desde que o interesse público não fale mais alto, então poderia ser negado o direito de acessar a informação. O binômio dano x prevalência do interesse público é o balizador, portanto, das escusas do direito de acesso à informação. Porém, há casos em que o dano já tenha sido provocado, na hipótese da informação já estar publicamente disponível, ou quando aquele terceiro prejudicado com eventual divulgação consinta em sua publicidade. Casos como estes afastam o elemento danoso e permitem a divulgação da informação. Há outros casos, também, em que o interesse público prevaleceria mesmo em face do dano. Poder-se-ia pensar na divulgação de informações sobre a corrupção em determinado órgão público, cuja imagem seria diretamente afetada pela notícia. O interesse público em reprimir esse tipo de conduta na Administração Pública, mesmo que a enfraquecendo em um primeiro momento, sobrevive.

Como analisado anteriormente, o sigilo de 100 anos não teve sua inserção na legislação brasileira justificada, nem mesmo os motivos que levaram a estabelecer que o período seria adequado à restrição de informação. A hipótese plausível é a de que em 100 anos, a informação já perderá a relevância e aqueles que a buscaram dificilmente estarão vivos. Contudo, o uso indiscriminado e notoriamente inadequado do dispositivo leva tão somente à insegurança e fragilização da sociedade em sua relação com o Estado. Quanto à inadequação, Nunes (2018, p. 377) explica que:

A liberdade de informação, na consagrada referência ao direito aqui em comento, está no centro do bom funcionamento do Estado democrático e configura-se como base para a formação de uma compreensiva e adequada opinião pública, para além de sua conhecida dimensão individual.

(...) O sigilo, contudo, é regime excepcional para o Estado, devendo ser invocado apenas nas hipóteses constitucionalmente aventadas. Todo e qualquer ato contrário à transparência, que não se insira em hipóteses constitucionalmente tutelada, deve ser catalogado como uma “ocultação ilegítima”, que apenas contribui para a opacidade da administração pública.

A Controladoria Geral da União (CGU) considera que o cidadão bem informado tem melhores condições de conhecer e acessar outros direitos essenciais, como saúde, educação, benefícios sociais (MEDEIROS; MAGALHÃES; PEREIRA, 2014, p. 64). Contudo, o acesso à informação vai além do direito de acessar direitos, serve, também, como forma de o cidadão comum fiscalizar os agentes estatais e representantes. A margem que a LAI oferece para que o sigilo de 100 anos possa ser utilizado de forma indiscriminada atenta diretamente contra os próprios princípios que a regem.

Perlingeiro (2015 p. 146) entende que alguns dispositivos contém um elevado grau de imprecisão e estão sujeitos a interpretações adversas nas mãos de autoridades públicas, sem a garantia de uma atuação independente. Ele ainda defende que: “o dispositivo não discrimina tipos de direitos fundamentais, razão pela qual o simples acesso para fins de esclarecimento ou conhecimento histórico não pode ser negado enquanto direito social difuso”.

A democracia pressupõe o atendimento do interesse público em detrimento a interesses particulares (MEDEIROS; MAGALHÃES; PEREIRA, 2014, p. 56). Para além dos casos já citados e que envolviam diretamente o ex-presidente e seus aliados ou familiares, cabe ainda destacar que houve restrição de acesso a informação de casos notórios como: telegramas do Itamaraty que mencionam o nome da vereadora Marielle Franco (PSOL-RJ), brutalmente assassinada em 2018⁶⁹ e em procedimentos administrativos que investigam o assassinato de Genivaldo de Jesus Santos por agente da Polícia Rodoviária Federal⁷⁰, entre outros.

Pode-se auferir, portanto, que entre 2019 e 2022 houve uma inversão dos princípios do acesso à informação. A alarmante intensificação do uso do sigilo de 100 anos, o maior período previsto em legislação nacional atual, foi intrínseca à toda a gestão de Bolsonaro, estando visível até mesmo em casos que não envolviam o ex-presidente.

A relação dos brasileiros com o Estado e até mesmo com a democracia foi posta em risco com a adoção de medidas restritivas, por parte do governo, no acesso à informação e sobreposição de uma suposta garantia à privacidade sobre o interesse público. O sigilo não afeta apenas a possibilidade de fiscalização, mas afeta todo um sistema de confiança do cidadão não somente no Chefe de Estado, mas no próprio Estado. Perlingeiro (2015, p. 145) entende que as legislações sobre acesso à informação que colocam o sigilo enquanto restrição devem seguir as recomendações de declarações internacionais, principalmente da Lei Modelo Interamericana onde “as exceções ao direito de acesso à informação devem ser claras e especificamente estabelecidas pela lei”.

Para Kant (2016, p. 178) o princípio da publicidade não é apenas ético como também é jurídico, isto é, pertence tanto à doutrina da virtude quanto ao direito dos homens: “São injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens, cujas máximas não se harmonizam com a publicidade” (KANT, 2016, p. 178). O resgate da confiança no Estado vai

⁶⁹ O sigilo no caso dos telegramas do Itamaraty passará por reanálise da CGU em 2023, conforme despacho do presidente Lula.

⁷⁰ “O pedido foi feito via LAI (Lei de Acesso à Informação) pelo portal Metrôpoles: “Em sua justificativa, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal alegou que os documentos se tratam de informação pessoal e que a divulgação poderia ser considerada uma infração administrativa”.

ser um processo lento, mas não impossível. A Transparência Brasil relatou, em sua investigação, que o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas⁷¹ encaminhou, no final de 2022, documento ao gabinete de transição do governo federal onde fez recomendações para ampliar o acesso à informação e combater a sensação de opacidade no governo que vinha se instaurando.

Dentre as medidas recomendadas⁷² estão alterações legislativas ao Decreto n. 7.724/2012, fazendo constar que a restrição de acesso a informações pessoais não poderá ser invocada quando tais informações forem de evidente interesse público e sua divulgação não configurar violação da intimidade, vida privada, honra e imagem. Também se sugere a determinação de que os órgãos da administração pública federal apliquem testes de dano para decidir a respeito da divulgação (ativa e passiva) de dados pessoais que estejam sob sua responsabilidade, tendo como princípio que a restrição parcial ou total deve ser a exceção, nos termos da Constituição Federal e da LAI⁷³, a criação de instância de diálogo institucional entre a CGU e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e a promoção de formação dos servidores públicos no tema da LAI (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2022).

Assim, as medidas sugeridas visam, primordialmente, evitar que novos governos possam vir a fazer uso indiscriminado das justificativas previstas em LAI para negar acesso a determinadas informações. São medidas essenciais para manter o direito de acesso à informação como princípio fundamental democrático e norteador das relações entre Estado e sociedade. As medidas vão de encontro ao que se espera quando se fala em um possível avanço do direito de acesso à informação. Neste sentido, Batista (2012, p. 2017):

Embora os avanços normativos já representem uma conquista, já que é necessária a promulgação de leis que legitimem as ações políticas, a luta pelo direito de acesso à informação pública no Brasil ainda tem um longo trajeto a ser percorrido. Sem desconsiderar que há situações em que o segredo é imprescindível -como em casos de estratégias de desenvolvimento de política comercial, planos de fiscalização, dados sobre investigação etc., e em situações em que a negação do sigilo possa apresentar prejuízo ou risco à sociedade -,o avanço efetivo na luta pelo direito de acesso à informação pública ocorrerá quando os órgãos da administração pública: organizarem seus arquivos, tanto em meio físico como no virtual; divulgarem esses espaços e seus serviços; e possibilitarem, à sociedade, por meio de organização, comunicação e mediação dialógica, a apropriação de todos esses recursos. (BATISTA, 2012, p. 217).

⁷¹ Segundo informações no site do próprio Fórum, o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas é uma coalizão de entidades da sociedade civil, organizações de mídia e pesquisadores com objetivo de fazer o controle social da implementação da Lei de Acesso à Informação. A rede que compõe o fórum teve participação intensiva no processo de aprovação e sanção da LAI.

⁷² O fórum também recomendou a reavaliação, por parte da CGU, dos sigilos colocados durante o governo Bolsonaro, medida que já foi adotada em 01 de janeiro de 2023.

⁷³ Há a sugestão de, junto com a alteração, já ser incluído um modelo padrão de teste de danos de modo a estabelecer a transparência ativa da íntegra dos testes.

É indiscutível que houve excesso de sigilos por parte da administração pública nos últimos anos, especialmente entre 2019 e 2022, durante o mandato de Jair Bolsonaro. Não tão somente excessos, mas as razões para o sigilo de 100 anos, qual seja, proteção de dados pessoais, privacidade, honra e imagem, em informações que eram evidentemente de interesse público, acabaram por fragilizar a democracia.

O resgate da confiança da sociedade no Estado e em informações por ele produzidas e armazenadas deve passar, agora, por uma ampla reformulação, de modo que não tenhamos mais abertura para governos desestabilizadores e que abusem das prerrogativas da legislação (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2022).

Urge a necessidade de revisão das negativas de acesso à informação dos últimos anos, especialmente em tempos de pandemia, e de uma maior independência dos órgãos recursais e de controle, como a CGU. Além disso, após a revisão e consequente publicização das informações de interesse público, caso averiguados crimes de responsabilidade, os responsáveis devem vir a ser exemplarmente penalizados.

Somente então teremos um resgate democrático da publicidade enquanto norteadora da administração pública e uma consolidação da confiança da sociedade em nosso Estado Democrático de Direito.

4.2 A PERTINÊNCIA DO SIGILO DE 100 ANOS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A análise do sigilo de 100 anos na prática e a evidente abstração de suas justificativas, tanto na LAI quanto ao expor razões para restringir o acesso à informação em casos concretos, leva à indagação sobre a pertinência do sigilo de 100 anos em um Estado Democrático de Direito.

Para Silva (2017, p. 198) o principal destinatário dos deveres dispostos no art. 5º da Constituição Federal são o Poder Público e seus agentes em qualquer nível. Ele ressalta a característica participativa em nossa democracia representativa, onde a Constituição adotou formas de participação popular no processo democrático⁷⁴ (2017, p. 144). Dentro do espectro participativo, podemos afirmar que a Lei de Acesso à Informação deu, ao cidadão comum, a

⁷⁴ Silva explica que que o sistema de partidos, o sufrágio universal e a representação proporcional são à democracia representativa um sentido mais concreto, com uma ideia de participação do cidadão não somente no momento da eleição, com o voto, mas nas demais manifestações de democracia, como em iniciativas e referendos populares, plebiscitos, ações populares, etc.

possibilidade de acessar informações do Estado, sem justificar seus motivos para tanto, uma vez que se trata de um direito ao mesmo tempo em que compõe o dever de fiscalizar. Calderon (2013, p. 31) discorre, sobre o direito à informação:

Ocorreu uma transmutação do direito à informação, provocada pela evolução dos interesses da sociedade e sua postura diante do papel do Estado em sua vida. O direito à informação, que antes era interpretado apenas como uma garantia de não interferência estatal, naquilo que se convencionou chamar de direitos de primeira geração (ou dimensão), passou a representar também a obrigação de atuação do Estado, a fim de possibilitar o acesso aos seus documentos oficiais e não necessariamente relacionados ao peticionário.

Ainda, Leal, ao citar Graf (2011, p. 153), compreende que:

“O direito às informações de que o Estado dispõe se fundamenta no princípio da publicidade dos atos administrativos e na eliminação dos segredos públicos. Neste sentido, o direito à informação constitui um indicador significativo dos avanços em direção a uma democracia participativa: oponível ao Estado, comprova a adoção do princípio da publicidade dos atos administrativos; sob o ponto de vista do cidadão, é instrumento de controle social do poder e pressuposto da participação popular, na medida em que o habilita para interferir efetivamente nas decisões governamentais e, se analisado em conjunto com a liberdade de imprensa e banimento da censura, também funciona como instrumento de controle social do poder.”.

Assim, ainda que tenhamos direitos e garantias individuais como direitos fundamentais a serem protegidos pela Constituição, temos, também, deveres para com a sociedade e para com o próprio Estado. A LAI surgiu em um contexto de retomada de memória, onde se pretendia regulamentar o estado brasileiro que era silente e somente informava a partir da provocação. Conforme explicam Molinaro e Sarlet (2014, p. 22):

O direito à informação, ou o direito de acesso a informações detidas pelas autoridades públicas, frise-se, é um ingrediente fundamental na responsabilização e participação democrática. Um forte e eficaz direito à informação sustenta o engajamento ativo da cidadania no controle do governo, sendo difícil manter um sistema verdadeiramente participativo na ausência desse direito e de sua adequada concretização.

A relevância do direito de acesso à informação em um Estado Democrático de Direito⁷⁵ que preze pela ativa participação popular é inquestionável, seja pelo direito de o cidadão ter uma relação de transparência com o Estado e com o governo, seja pela

⁷⁵ Silva (2017, p. 121) entende, por Estado Democrático de Direito, a fusão de Estado Democrático e Estado de Direito, resultando em um conceito novo onde o “democrático” qualifica o Estado, irradiando valores democráticos sobre todos os demais elementos que constituem o Estado e sobre a ordem jurídica. Neste sentido, o direito é enriquecido pelo poder popular e tem que ajustar-se ao interesse coletivo, abrindo perspectivas para realização social e prática dos direitos sociais a partir do exercício dos instrumentos que o Estado oferece à cidadania e que possibilitem a concretização de um Estado de justiça social com base na dignidade da pessoa humana.

possibilidade de fiscalizar o ente público. Ainda assim, também temos que a Constituição Federal já determina, em inciso XXXIII, que o direito de receber informações de órgãos públicos terá limitações em se tratando de informação imprescindível à segurança da sociedade e do Estado⁷⁶. A exceção, neste caso, trata de um interesse coletivo onde a segurança da sociedade e do Estado possui tratamento de maior importância do que o direito de acesso à informação. A LAI aborda a situação em seus incisos I, II e III do § 1º do art. 24 sendo que, ainda que postas em sigilo, as informações que momentaneamente colocariam em risco a segurança da sociedade e do Estado eventualmente virão a público em até 50 anos (considerando a possibilidade de prorrogação do prazo do sigilo ultrassecreto). Perlingeiro (2015, p. 145) entende que:

Na verdade, não há diferença entre uma omissão legislativa sobre os pressupostos da restrição à divulgação da informação e uma lei que se refira genericamente, por exemplo, à "segurança pública" como hipótese de restrição à divulgação. Na ausência de lei, seria perfeitamente natural negar o acesso à informação sempre que houvesse risco de ofensa a interesse público, Isto se extrai da colisão entre valores fundamentais.

A LAI vai além do previsto em Constituição Federal, dispondo sobre a proteção da intimidade, vida privada, honra e imagem⁷⁷ e abrindo a possibilidade de restrição da informação por até 100 anos. Contudo, não há, na legislação, especificações de como determinar se a informação solicitada trata da intimidade, vida privada, honra e imagem. Isso ocorre, também, pela falta de conceituação, na própria LAI ou no Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012, sobre o que entende por “intimidade, vida privada, honra e imagem”.

A proteção destes direitos e garantias individuais são a justificativa para a restrição de uma informação por até um século, mas a abstração intrínseca a estes direitos acaba em uma permissibilidade para uso inadequado do instituto, como observamos que já aconteceu. O que resta, então, é a análise subjetiva dos órgãos responsáveis sobre a informação requisitada e se trata-se de um interesse coletivo ou da hipótese de restrição. Essa não é uma realidade apenas brasileira, Perlingeiro (2015, p. 145) explica que:

⁷⁶ TAVARES (2018, p. 377 e 378) defende que a correta compreensão do termo “imprescindível” ao tratar de informações referentes à segurança e sociedade do Estado, é, também, uma forma de garantir que o sigilo não seja mera opção livre ao administrador público ou agente político. Defende, ainda, que o sigilo não deve ser usado de modo a ocultar irregularidades: “se o Estado desrespeita de maneira convicta os direitos fundamentais que expressa e formalmente adota (...), jamais se justificaria invocar sigilo.”

⁷⁷ Cabe ressaltar que em Recurso Extraordinário 652.777/SP perante o Supremo Tribunal Federal, a divulgação de nomes de agentes públicos e respectivas remunerações foram denunciados enquanto uma possível violação da intimidade, vida privada e honra desses agentes. A decisão foi unânime quanto ao dever de publicidade. Em seu voto, a Ministra Rosa Weber defendeu que “aquilo que se chama âmbito de proteção da privacidade do cidadão fica extremamente mitigado, a meu juízo, quando se trata de agente público.” (WEBER, R. 2015, p. 14).

A despeito da exitosa sistematização de inúmeras regras em leis gerais de acesso à informação, algumas delas persistem não correspondendo às expectativas de um Código Legislativo, especialmente diante da realidade sociopolítica latino-americana. Faço referência a regras que continuam com um elevado grau de imprecisão e sujeitas a interpretações controvertidas nas mãos de autoridades públicas, quase sempre sem garantias de uma atuação independente.

A LAI determina que as informações relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem podem, ainda que restritas, ter o acesso autorizado em caso de consentimento expresso do indivíduo de que a informação trata (art. 31), com exceções nos casos do § 3^{o78} e ainda destaca, em § 4^o, que a restrição não pode ser usada de modo a prejudicar a apuração de irregularidades. Contudo, a falta de conceituação legal e de procedimento de reconhecimento de informações que façam jus a proteção do disposto no art. 31 da LAI, além da falta de autonomia da CGU em relação à órgãos federais, acaba colocando em risco a transparência e poder de fiscalização que a própria LAI institui. Perlingeiro (2015, p. 147) identifica o problema da falta de independência e de conceituação ao falar da codificação de acesso à informação na América Latina da seguinte forma:

a escassa previsão de órgãos de controle que detenham prerrogativas inerentes à independência pode ser considerada um risco de falha dos sistemas de acesso à informação na América Latina" Nesse ponto, o mesmo se diga a respeito das comissões da verdade e do direito de acesso à verdade nos sistemas latino-americanos de justiça de transição. (...)

O direito de acesso à informação e o direito de acesso à verdade, apresentariam maiores sinais de efetividade se a falta de órgãos de controle independentes fosse compensada pelos Códigos legislativos, que deveriam antecipar-se, o quanto possível, com interpretações abstratas (definições, esclarecimentos) sobre conceitos jurídicos indeterminados, que, atualmente, ainda em muitos sistemas latino-americanos, encontram-se entregues, exclusivamente, aos poderes de apreciação das autoridades públicas.

Medeiros, Magalhães e Pereira (2014, p. 65) associam a necessidade de transparência à falta de aptidão ética dos governantes:

A falta de aptidão ética demonstrada pelos governantes faz surgir a necessidade de mecanismos de controle sociais, dentre os quais está inserida a *accountability*. O

⁷⁸ § 3^o O consentimento referido no inciso II do § 1^o não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4^o A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

termo não possui tradução em português, embora nas palavras de Jardim (1999) possa ser definido como o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas.

Os autores também têm o entendimento de que para construção de uma verdadeira democracia, torna-se indispensável o acesso claro e transparente à informação pública, além de uma maior participação popular, fortalecendo assim os sistemas democráticos. Para eles, o acesso à informação é fundamental em uma democracia, enquanto o sigilo pode ser um obstáculo (2014, p. 71):

Para construção de uma verdadeira democracia, torna-se indispensável o acesso claro e transparente à informação pública, além de uma maior participação popular, fortalecendo assim os sistemas democráticos, resultando em ganhos para todos. O sigilo, nesta esfera democrática, propicia a corrupção e cria barreiras ao desenvolvimento. Embora o acesso à informação pública não seja suficiente para o combate à corrupção, mostra-se uma medida indispensável para a promoção de uma consciência cidadã. Outros mecanismos de participação mostram-se essenciais e complementares, tais como a criação de fóruns locais e desenvolvimento de uma cultura participativa na formulação de políticas públicas.

O sigilo de 100 anos pode, portanto, ser tanto uma garantia de proteção a direitos individuais como pode promover o segredo de informações de interesse coletivo ou que abarque atos falhos de agentes públicos⁷⁹. Um exemplo notável é o caso do cartão vacinal do ex-presidente Jair Bolsonaro, que manifestava abertamente ser contra o imunizante durante uma pandemia e optou por esconder a informação de uma possível vacinação (e quando ela teria ocorrido).

Em contrário ao exposto, ao dissertar sobre os limites do acesso à informação, o autor mexicano Cueto (2016, p. 36) defende que:

No caso de informações especialmente relacionadas com a vida privada ou íntima das pessoas, a limitação surge como natural ao exercício da publicidade da informação. Nesse caso, se faz necessária a classificação por se tratar de um bem jurídico que, na ponderação com o público, não participa do referido elemento. Informações confidenciais não são essencialmente informações públicas e de forma alguma contribuem para o público. Pode ser que da informação confidencial obtenhamos dados estatísticos que nos servirão para a tomada de decisões públicas, mas tal utilização da informação estará sujeita a um processo de dissociação em que a vida privada ou íntima não seja prejudicada. Informações classificadas como confidenciais nunca podem ser divulgadas. Além disso, para fins deste tipo de informação, o poder público deve sempre assumir uma série de mecanismos de segurança para a devida salvaguarda e proteção, sendo que, ao obtê-la, o titular da

⁷⁹ Ainda que o § 4º do art. 31 da LAI disponha, expressamente, da impossibilidade de invocação do sigilo de 100 anos para prejudicar apurações de irregularidades, já vimos, no tópico anterior, que agentes públicos fizeram uso indiscriminado da LAI ao longo dos anos, principalmente entre 2019 e 2022.

informação deve ser informado do que será feito com ela, para que fins foi obtida, se será suscetível de divulgação e como será armazenada⁸⁰.

Há que se considerar, contudo, que o sigilo no Brasil não importa pelo caráter da fonte produtora da informação, mas sim pelo seu conteúdo e como pode impactar no interesse público (KALKMANN, 2019, p. 108). A restrição da informação nos casos da proteção à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas conta com um sigilo de um século de modo que, além da margem para o uso inadequado do instituto, ele pode perdurar por tempo o suficiente para se tornar irrelevante ou para os interessados já não estarem vivos. Se a informação for crucial para manter a confiança do povo no sistema democrático, não deveria ser segredo por período suficiente para ser esquecida. Neste aspecto, o art. 31 da LAI corre risco de converter os princípios que a regem em letra morta, substituindo-os por interesses menos democráticos (ACKERMAN; SANDOVAL, 2005, p. 53).

Em tempos de Lei de Acesso à Informação onde se busca uma maior segurança e confiança na relação entre o Estado e o cidadão e com avanços tão significativos no quesito da transparência, são questionáveis as prerrogativas que abrem margem para o sigilo. No mar da democracia, o sigilo pode vir a ser um “salva vidas” para a instalação de novos regimes ditatoriais.

Salvaguardar a intimidade, vida privada, honra e imagem de um indivíduo não pode ou deve ser tão importante a ponto de sacrificar o interesse coletivo da sociedade em ver os princípios do acesso à informação efetivados. Especialmente em se falando de agentes públicos e representantes da população, que tem sua intimidade menos protegida que as demais pessoas (BARCELLOS, 2015).

O sigilo de 100 anos surgiu sem uma fundamentação legal para determinar tal prazo, sendo possível assumir que é para garantir a irrelevância da informação quando retirada a restrição. Além disso, ao solicitarmos uma informação, há grandes chances de a interpretação do órgão responsável, qual seja, a CGU, seguir as diretrizes propostas pela União para disponibilizar ou não a informação requerida. Ainda que tenhamos a possibilidade de oferecer

⁸⁰ Original: “En el caso de la información que guarda especial relación con la vida privada o íntima de las personas la limitación se presenta como natural al ejercicio de la publicidad de la información. En este caso, es preciso la clasificación por tratarse de un bien jurídico que en ponderación con lo público no participara de dicho elemento. La información confidencial no es por esencia información pública y en nada abona a lo público. Puede ser que a partir de la información confidencial obtengamos datos estadísticos que nos sirvan para la decisión pública pero dicha utilización de la información estará supeditada a un proceso de disociación en donde la vida privada o íntima no sea menoscabada. La información clasificada como confidencial no podrá ser nunca revelada. Es más, para efectos de este tipo de información, el poder público deberá en todo momento asumir una serie de mecanismos de seguridad para el debido resguardo y protección siendo que, desde su obtención, se deberá informar al titular de la información que se hará con ella, para que fines se obtiene, si será susceptible de divulgación y como se efectuará su almacenamiento.”

recurso em face de uma negativa, o cidadão comum não deve ficar refém da interpretação do governo sobre “intimidade, vida privada, honra e imagem” para ter acesso à informação.

No caso das informações colocadas em sigilo de 100 anos entre 2019 e 2022 (vistas no tópico anterior), o novo governo já revisou e retirou o sigilo de alguns casos⁸¹. Contudo, a sociedade brasileira não pode ficar refém da boa vontade de nossos representantes estatais em ressignificar o conceito do que é informação relacionada à vida privada, intimidade, honra e imagem de um indivíduo e o que pode vir à público.

O acesso à informação enquanto controle da democracia por parte dos cidadãos é essencial para a consolidação de nosso Estado Democrático de Direito, que em breve completará 35 anos, dos quais nos últimos quatro esteve na berlinda. Medeiros, Magalhães e Pereira (2014, p. 59) consideram que:

Em qualquer atmosfera democrática, deve-se ter em mente que o interesse público caracteriza-se como objetivo primordial. Ocorre, porém, que se torna difícil garantir o interesse público sem que haja mecanismos de controle democrático. Tais mecanismos servem, sobretudo, para evitar que o interesse privado sobressaia ao público, jogando por terra toda busca por democracia.

A dicotomia que o sigilo de 100 anos apresenta é latente: se, por um lado, as informações privadas devem garantir a segurança individual do cidadão, por outro, as prerrogativas dispostas em legislação são amplas e abstratas, com abertura para um uso inadequado por parte de autoridades públicas. Fomentar a cultura de acesso à informação vai além do informar apenas por informar. O acesso à informação é direito constitucional indispensável para o exercício da cidadania e para o efetivo exercício, os órgãos não podem ser influenciáveis por um governo ou outro, o que pode vir a despertar comportamentos autoritários a depender do governante.

A construção do diálogo do Estado com organizações como a Artigo 19, a Transparência Brasil e com o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas é, por óbvio, essencial para ampliar o direito de acesso à informação e sua efetividade. Contudo, uma maior autonomia da CGU e até mesmo a construção de um espaço com participação concreta da sociedade e das organizações citadas para analisar os pedidos de acesso à informação e justificar as negativas de acesso, também é medida recomendável para a concretude de uma nova dimensão do direito de acesso à informação. Além disso, uma

⁸¹ “As visitas recebidas pela ex-primeira dama, Michelle Bolsonaro, no Palácio da Alvorada, estavam protegidas pelo sigilo e já foram disponibilizadas à sociedade.

emenda à LAI, alterando o prazo do sigilo e inserindo modelos de como identificar uma informação que se enquadre em “intimidade, vida privada, honra e imagem”, é crucial.

O sigilo não é completamente dispensável, mas a análise minuciosa de cada caso e a possibilidade de acessar a informação em tempo que não a torne inútil se faz essencial. Assim, o sigilo de um século é completamente incompatível com um Estado Democrático de Direito que preze pela sua consolidação perante uma sociedade sensível à vivenciar regimes autoritários.

Antes de qualquer princípio constitucional, há que se considerar a confiança de uma sociedade para com o Estado. O acesso à informação é ferramenta essencial na concretização dessa confiança, cabendo o sigilo em casos extremos como segurança da própria sociedade, e a proteção a garantias individuais. A informação não deve ser de interesse e relevância para o coletivo ao ponto de que sua ocultação resulte em uma violação aos direitos fundamentais. Portanto, essa proteção intrínseca ao sigilo não deve ultrapassar os limites do apropriado para evitar pretextos que levem à fragilização da democracia.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o acesso à informação enquanto direito fundamental que garante o acesso e exercício de outros direitos, a existência do sigilo de 100 anos no ordenamento jurídico pode ser contraditória, de modo que se levanta o questionamento da sua pertinência para um Estado Democrático de Direito. O acesso à informação encontra respaldo em diversas declarações e tratados internacionais, visando primordialmente a participação ativa do cidadão no Estado (ACKERMAN, SANDOVAL, 2005).

A ditadura é expressão máxima do sigilo, onde a restrição de acesso à informação é usada para ocultar violações aos direitos humanos. No Brasil, apenas com a redemocratização e o direito de acesso à informação passou a ser considerado enquanto prerrogativa da própria democracia, através de inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988. Foi com o resgate da memória do país, em período que se tentou recuperar os fatos ocultados pela ditadura, que promulgaram-se as Leis 12.527 e 12.528, de 18 de novembro de 2011, respectivamente, a Lei de Acesso à Informação e a Comissão Nacional da Verdade (KALKMANN, 2019).

A Lei de Acesso à Informação regulamentou o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição e foi inovadora ao cristalizar a publicidade enquanto princípio fundamental da administração pública, invertendo seu papel com o que era do sigilo até então. A LAI, contudo, não extinguiu o sigilo, viabilizando a restrição de acesso à informação nas hipóteses de proteção do Estado e da sociedade e em respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem. Esta última, contudo, possibilita um século de segredo em temas que podem vir a ser de interesse público, vez que as disposições sobre o sigilo de 100 anos são abstratas na LAI. Isso acaba por viabilizar a possibilidade de um inadequado uso da legislação para proteção de assuntos espinhosos e pode levar a consagração de novos períodos ditatoriais (SOLCI, 2020).

Pelo exposto, compreende-se que a publicidade é um dos princípios regentes da democracia uma vez que a transparência entre um Estado e seus cidadãos consolida a relação de confiança. A ocultação de informações de interesse público interessa apenas ao regime de exceção não cabendo em um Estado Democrático de Direito (MELLO, 2015). Contudo, a hipótese de sigilo que acompanha o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição serve em prol da segurança da sociedade e do Estado, de modo que existem informações que, vindo a público, podem causar mais danos que benefícios (MARTINS, 2011). Essa hipótese é assinalada na LAI, em seus arts. 23 a 29, cabendo às restrições pelos prazos de 5 anos (informação

reservada), 15 anos (informação secreta) e 25 anos (informação ultrassecreta) sendo que a prorrogação é permitida por uma única vez no caso da informação ultrassecreta. Temos, assim, que a informação que coloca em risco a segurança do Estado e da sociedade pode ficar sob sigilo por, no máximo, 50 anos.

A LAI define os procedimentos para o acesso à informação e delimita os prazos do sigilo, enquanto o Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012, fornece alguns conceitos do que é entendido por informação, sigilo informação sigilosa e informação pessoal. Este último, no entanto, é explicado apenas como a “informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável, relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem”, não havendo inciso que explique o que seria entendido por intimidade, vida privada, honra e imagem.

O sigilo de 100 anos surgiu na Lei n. 8.159, de 08 de janeiro de 1991, não havendo justificativa na redação do projeto de lei para a inserção do prazo. O mesmo ocorreu com o projeto de lei n. 209-C de 2003, que apensou demais projetos e manteve o prazo de 100 anos de sigilo às informações que dizem respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem. Assim, a LAI foi sancionada com o texto do art. 31 que, em vigor, possibilita o um século de sigilo, tempo suficiente para a informação se tornar insignificante.

Em suma, a falta de conceituação para as justificativas legais que possibilitam a restrição ao acesso à informação por 100 anos levam a subjetividade na hora de a administração determinar quais informações podem vir a público. Também, as justificativas esparsas que se limitam a repetir a letra da lei fogem de uma resposta adequada à Constituição (STRECK, 2018). Soma-se o fato de a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, última instância recursal para se requerer o acesso, ser composta por ministérios onde os ministros são nomeados pelo Chefe de Estado, o que a torna menos autônoma do que o ideal (PERLINGEIRO, 2015) e transforma a decisão pelo sigilo mais uma decisão política do que administrativa. Dessa forma, a LAI coloca o acesso à informação como refém do viés político do governo, que, a depender do caso, pode optar por obstruir o acesso às informações do Estado.

Tanto é que houve uma crescente de casos entre 2019 e 2022 onde, ao se tentar acessar informações vinculadas ao então presidente Jair Bolsonaro, o Estado respondia com negativas de acesso, justificando a proteção da “intimidade, vida privada, honra e imagem do presidente da república”. O uso da restrição de acesso por 100 anos foi tão evidente que a ONG Transparência Brasil, em levantamento de dados dos acessos negados, identificou 413

restrições que classificou como “inadequadas”, isto é, sem justificativa para terem sido aplicadas (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2022).

Os casos mais noticiados onde houve o sigilo de 100 anos envolvem as entradas e saídas no Palácio do Planalto e o cartão vacinal do ex-presidente que, durante uma pandemia, defendia abertamente ser contrário ao imunizante ao mesmo tempo que mantinha segredo sobre a possibilidade de ter sido vacinado (MENENGOTI, SANTANO, 2021). A Ouvidoria-Geral da União, responsável pela transparência dos órgãos públicos no Brasil, entende que havendo expressivos pedidos sobre uma mesma informação, já se caracteriza o interesse coletivo da população. Neste sentido, Cueto (2016) defende a proteção da vida privada enquanto bem jurídico, enquanto Kalkmann (2019) ressalta que não importa o agente que faz parte da informação, mas sim o impacto que o conteúdo vem a causar no coletivo. Ainda, há que se destacar o entendimento de Barcellos (2015) que ressalta que agentes políticos e públicos têm uma intimidade menos protegida que o cidadão comum. Neste sentido de proteger representante político, a LAI não foi omissa. Destaca-se que o § 2º do art. 24 da referida lei propõe a proteção até o fim do mandato de informações que coloquem em risco a figura do Presidente da República, o Vice-Presidente e cônjuges e filhos dessas autoridades.

Dado o contexto nebuloso em que o sigilo de 100 anos surgiu em nosso ordenamento jurídico e o modo de a administração optar ou não pela restrição de informação, vê-se que é um prazo completamente incompatível com uma democracia.

A doutrina é uníssona em reconhecer a importância do princípio da publicidade em uma democracia. A própria Constituição Federal defende o princípio tanto no art. 5º quanto no art. 37, de modo que não restam dúvidas quanto à importância da transparência entre o Estado e a sociedade, principalmente como forma de consolidar a democracia. O sigilo em informações que coloquem em risco o Estado e a sociedade coloca limites ao direito de acesso à informação que, como qualquer outro direito, não deve ser absoluto (CALDERON, 2013). O sigilo de 100 anos por sua vez, visa proteger liberdades e garantias individuais, mas sua origem opaca, a falta de conceito específico de justificativas para sua aplicação e a relação de dependência dos membros da Comissão Mista de Reavaliação de Informações acaba por reforçar a necessidade de extinguir com este prazo tão amplo.

Por fim, há que se considerar, quando se pede acesso à determinada informação, o impacto que ela virá a ter na sociedade. A dicotomia entre público e privado é latente em se tratando de direito de acesso à informação e sigilo de 100 anos, mas jamais a proteção do

indivíduo deve se sobrepor aos interesses coletivos. Portanto, para cessar o uso inadequado do sigilo de 100 anos, revogar a LAI não é opção, mas urge a necessidade de alterar o prazo do art. 31, bem como de conceituação que especifique o que são informações sobre “intimidade, vida privada, honra e imagem”. A existência do sigilo com prazo de 100 anos é um afronte direto ao princípio constitucional da publicidade. Independente do conteúdo da informação, é inadmissível, dentro de um Estado Democrático de Direito tão jovem e ainda suscetível a golpes, um prazo de um século de sigilo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVICH, V., COURTIS, C. **Direitos Sociais são Exigíveis**. 1. ed. Luis Carlos Stephanov (trad.). Porto Alegre: Dom Quixote, 2011.

ABRAMOVICH, V., COURTIS, C. El Acceso a la Información como Derecho. **Anuario de Derecho a la Comunicación**, Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 2000, Vol. 1, Año 1. Disponível em: https://www.cels.org.ar/common/documentos/acceso_informacion_como_derecho.pdf. Acesso em: 13 dez. 2022.

ACKERMAN, J., SANDOVAL, I. Leyes de acceso a la información en el mundo. Cuadernos de Transparencia 07. **Repositorio Universitario Jurídicas**, Ciudad de México, 2005. Disponível em: ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10719. Acesso em: 21 mar. 2023.

ARTIGO 19 - **Defendendo a liberdade de expressão e informação**. Disponível em: <https://artigo19.org/quem-somos/>. Acesso em: 14 dez. 2022.

BARCELLOS, A. Acesso à informação: os princípios da Lei nº 12.527/2011. **REVISTA QUAESTIO IURIS**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/18818>. Acesso em: 15 out. 2022.

BATISTA, C. L. Informação pública: controle, segredo e direito de acesso. **Intexto**, Porto Alegre, n. 26, p. 204–222, 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/intexto/article/view/19582>. Acesso em: 11 mar. 2023.

BERNARDES, I. PEREIRA, M. Atuação do Arquivo Público do Estado na Implementação e na Revisão da Lei e Arquivos. **Revista do Arquivo**, São Paulo, Ano VII, Nº 13, p. 158-202, dezembro de 2021. Disponível em: http://www.arquivoestado.sp.gov.br/revista_do_arquivo/13/pdf/Especial_BERNARDES_I_P_et_al_-_A_atuacao_do_Arquivo_Publico_do_Estado_na_implementacao_e_na_revisao_da_Lei_de_Arquivos.pdf. Acesso em: 23 mar. 2023.

BITENCOURT, C. M., RECK, J. R. Os horizontes turvos do acesso à informação no Estado Democrático de Direito: uma legislação simbólica em uma cultura de sombreamento. **International Journal of Digital Law**, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 31-54, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/mullerbitencourt2021>. Acesso em: 11 jan. 2023.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. 7. ed. Carlos Nelson Coutinho (trad.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma teoria geral da política. 16. ed. Marco Aurélio Nogueira (trad.). São Paulo: Paz e Terra, 2010.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil**, de 25 de março de 1824. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 18 dez. 2022.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de fevereiro de 1891. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 18 dez. 2022.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 18 dez. 2022.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em 30 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 18 dez. 2022.

BRASIL. [Constituição (1969)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1967. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm. Acesso em: 18 dez. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1988. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto Nº 10.358** de 31 de agosto de 1942. Declara o estado de guerra em todo o território nacional. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D10358.htm#art2. Acesso em: 18 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto Nº 2.134** de 24 de janeiro de 1997. Texto para impressão. 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. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2134.htm. Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto Nº 25** de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 18 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto Nº 27.583** de 14 de dezembro de 1949. Aprova o Regulamento para a Salvaguardas das Informações que interessam à Segurança Nacional. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D27583.htm. Acesso em: 18 dez. 2022.

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. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4553.htm. Acesso em: 18 dez. 2022.

BRASIL. **DECRETO Nº 60.417**, DE 11 DE MARÇO DE 1967. Aprova o Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D60417.htm#art4. Acesso em: 5 jan. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7724** de 16 de maio de 2012. 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. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. **DECRETO Nº 79.099**, DE 6 DE JANEIRO DE 1977. Aprova o Regulamento para Salvaguarda de Assuntos Sigilosos. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d79099.htm. Acesso em: 5 jan. 2023.

BRASIL. **DESPACHO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA**. Diário Oficial da União, Seção 1 - Edição Extra, Nº 1-A, ISSN 1677-7042, segunda-feira, 2 de janeiro de 2023. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/01/2023&jornal=600&pagina=7&totalArquivos=7>. Acesso em 20 mar. 2023.

BRASIL. **Lei Nº 11.111** de 05 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. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11111.htm. Acesso em: 18 dez. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória Nº 228** de 09 de dezembro de 2004. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/mpv/228.htm. Acesso em: 18 dez. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 219** de 26 de fevereiro de 2003. Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105237>. Acesso em: 02 fev. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.895**, de 05 de dezembro de 1984. DISPÕE SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE ARQUIVOS PÚBLICOS E PRIVADOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Brasília, 1984. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=225181>. Acesso em: 02 fev. 2023.

BRASIL. **Lei n. 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 18 dez. 2022.

CALDERON, M. P. A evolução do direito de acesso à informação até a culminância na Lei nº 12.527/2011. **Revista brasileira de ciências policiais**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 25-47, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/7801>. Acesso em: 22 out. 2022.

CARVALHO, M. S. **O retorno do arquivo nacional ao ministério da justiça: o confronto entre a orientação tradicional e as expectativas modernas**. 2012. 57 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquivologia) – Instituto de Arte e Comunicação Social, Universidade Federal Fluminense, 2012.

COMBLIN, J. **A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina**. A. Veiga Fialho (trad.). 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977. Disponível em: <http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=bibliotbnm&pagfis=5633>. Acesso em: 06 mar. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile** Sentença de 19 de setembro de 2006. [s.l.: s.n., s.d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/aabaaf52ad8b7668bf2b28e75b0df183.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2023.

CÔRTEZ, M. R. P. A. **Arquivo público e informação: acesso à informação nos arquivos públicos estaduais do Brasil**. Perspectivas em Ciência da Informação, v. 2, n. 2, 1997. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/36742>. Acesso em: 06 mar. 2023.

CUETO, G. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN IBEROAMÉRICA Y SU CONCRECIÓN COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL. EL CASO MEXICANO. **Redalyc**, 2016, 79–99. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/2815/281550680005/>. Acesso em 13 mar. 2023.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ENAP. **Acesso à Informação**. 2021. Curso. Disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/76>. Acesso em: 31 jan. 2023.

FERRARO, A. R., KREIDLOW, D. Analfabetismo no Brasil: configuração e gênese das desigualdades regionais. **Educação e Realidade** (UFRGS), Porto Alegre (RS). jul/dez. 2004. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/25401>. Acesso em 18 dez. 2022.

FIGUEIREDO, L. **Lugar Nenhum: Militares e Civis na Ocultação dos Documentos da Ditadura**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas. Fórum de Acesso a Informações Públicas. Disponível em: <https://informacaopublica.org.br/>. Acesso em 11 mar. 2023.

FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**, 1789. Disponível em: https://www.senat.fr/lnq/pt/declaration_droits_homme.html. Acesso em: 13 dez. 2022.

JÁUREGUI, M. C. El Derecho a la Información: delimitación conceptual. **Derecho Comparado de la Información**, Cidade do México, vol. 15, jan-jun 2010. Disponível em: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/decoin/article/view/33183>. Acesso em: 19 dez. 2022.

KALKMANN, T. A Lei de Acesso à Informação como Forma de Concretização do Direito à Verdade na Justiça Transicional Brasileira. **Revista de Direito Brasileiro**, Florianópolis, v. 23, n. 09, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2019.v23i9.3300>. Acesso em: 28 jan. 2023.

KANT, I. **A Paz Perpétua e Outros Opúsculos**. 1 ed. Artur Morão (Trad.). Lisboa: Edições 70, 2016.

LACOMBE, M. Classificação de Documentos Sigilosos e Regulamentação da Liberdade de Informação. **Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados**. Brasília, 2004. Acesso em: 02 dez. 2022.

LEAL, R. G. A Difícil Relação Entre o Direito Fundamental à Informação e o Acesso aos Documentos Produzidos Pelo Regime Militar Brasileiro. **Revista de Direito Brasileira**, v. 1, n. 1, p. 141, 2011. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/2681>. Acesso em: 10 jan. 2023.

MARTINS, P. L. Acesso à informação: um direito fundamental e instrumental. **Acervo - Revista do Arquivo Nacional**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 233-244, jan/jun 2011. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/43568>. Acesso em: 02 dez. 2022.

MEDEIROS, S. A.; MAGALHÃES, R.; PEREIRA, J. R. Lei de Acesso à Informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. **Informação & Informação**, v. 19, n. 1, p. 55, 2013. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/13520>. Acesso em: 12 mar. 2023.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MELLO, C. A. B. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MENENGOTI, A.; SANTANO, A. O Acesso à Informação como Direito Humano Indispensável ao Combate à Pandemia do COVID-19 no Brasil. **Revista Humanidades e Inovação**, Palmas, v. 8, n. 49, jun. 2021. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/issue/view/121>. Acesso em: 13 dez. 2022.

STRECK, L. Hermenêutica e Princípio da Interpretação Constitucional. *In*: TAVARES, A. Art. 5º, XXXIII. *In*: CANOTILHO, J.J; MENDES, G.; SARLET, I. *et al.* (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 13 dez. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 13 dez. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos** (“Pacto de San José de Costa Rica”), 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 13 dez. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração de Chapultepec**. 1994. Disponível em: <https://www.abert.org.br/web/images/Biblioteca/Liberdade/DeclaracaodeChapultepec.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2023.

PAES, E. B. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 62, n. 4, p. 407–423, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/80>. Acesso em: 13 dez. 2022.

PERLINGEIRO, R. Garantias do direito à verdade e do acesso à informação na justiça de transição na América Latina. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. Vol. 93.. ano 23. p. 137-148. São Paulo: Ed. RT, out.-dez. 2015.

RAMALHO, B. M. **ENTRE O ACESSO E O SIGILO**: legislação e acesso à informação no Brasil pós- Ditadura Militar. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Graduação em Arquivologia, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.unirio.br/arquivologia/arquivos/monografias/TCC%20BRUNO%20MORAES%20RAMALHO%20-%20ENTRE%20O%20ACESSO%20E%20O%20SIGILO.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2022.

RODRIGUES, G. M. Legislação de acesso aos arquivos no Brasil: um terreno de disputas políticas pela memória e pela história. **Acervo - Revista do Arquivo Nacional**, v. 24, n. 1, p. 257-286. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/45479>. Acesso em: 20 dez. 2022.

RODRIGUES, J. H. **A pesquisa Histórica no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1978. *E-book*.

ROUSSEFF, D. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de sanção do projeto de Lei que garante o acesso a informações públicas e do projeto de Lei que cria a Comissão Nacional da Verdade. **PALÁCIO DO PLANALTO**. 18 de novembro de 2011. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-sancao-do-projeto-de-lei-que-garante-o-acesso-a-informacoes-publicas-e-do-projeto-de-lei-que-cria-a-comissao-nacional-da-verdade>. Acesso em: 5 jan. 2023.

SANTOS, B., AVREITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, B. (Org.). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2. ed. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2003.

SARLET, I. G., MOLINARO, C.A. Direito à Informação e Direito de Acesso à Informação como Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira. **REVISTA DA AGU**, v. 13, n. 42, 2014. Disponível em:

https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11403/2/Direito_a_768_Informac_807_a_771_o_e_Direito_de_Acesso_a_768_Informac_807_a_771_o_como_Direitos_Fundamentais_na.pdf. Acesso em 12 mar. 2023.

SILVA, J. A. **Curso de Direitos Constitucional Positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SOLCI, L. H. C. Acesso à informação pública no Brasil: do Império à República. **ÁGORA**: Arquivologia em debate, Florianópolis, v. 30, n. 60, p. 75–100, 2020. Disponível em: <https://agora.emnuvens.com.br/ra/article/view/823>. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL, SÃO PAULO. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo 652.777/SP. Município de São Paulo e Ana Maria Andreu Lacamba. Relator: Ministro Teori Zavascki. 23 de abril de 2015. Brasília: **Supremo Tribunal Federal** [2015]. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8831570>. Acesso em: 11 mar. 2023.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. “SIGILOS DE 100 ANOS”: O USO DO ART. 31 DA LAI EM NEGATIVAS. **TRANSPARÊNCIA BRASIL**. 2022. Disponível em:

https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/sigilo_100anos_uso_art_31_lai_negativas.pdf. Acesso em 11 mar. 2023.