

## VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2010 (nº 219, de 2003, na origem), do Deputado Reginaldo Lopes, que *regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.*

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 41, de 2010, de autoria do Deputado Reginaldo Lopes (PT/MG), visa regular o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, bem como a alterar a Lei nº 8.112, de 1990, revogar a Lei nº 11.111, de 2005, e revogar dispositivos da Lei nº 8.159, de 1991.

O objetivo da proposição é o de estabelecer os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de modo a garantir o acesso de qualquer cidadão ou entidade às informações e documentos públicos dos diversos órgãos integrantes da administração direta e indireta.

Depois de aprovada na Câmara dos Deputados, a proposição foi apreciada por três das comissões permanentes do Senado Federal: de Direitos Humanos, Defesa do Consumidor e Legislação Participativa (CDH); de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); e de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT).

A matéria foi enviada, posteriormente, ao exame da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) desta Casa, onde não recebeu emendas.

Nas três comissões permanentes do Senado por onde já tramitou, o Projeto recebeu emendas apenas na CCT, todas de redação.

Aprovado requerimento para tramitação em regime de urgência, o Projeto foi remetido diretamente ao Plenário, sendo necessária, ainda, a apresentação do parecer da CRE. Nesta Comissão, o ilustre Relator apresentou Parecer de Plenário, em substituição à Comissão, que propõe um Substitutivo, o qual modifica substancialmente o texto original do Projeto.

## II- ANÁLISE

O Substitutivo apresentado pelo Relator, apesar de bem-fundamentado e fruto, sem dúvida, de um esforço intelectual notável, introduz, no nosso entendimento, **retrocessos inaceitáveis** no texto do PLC nº 41, de 2010.

De fato, indo na contramão da transparência, do princípio da *accountability* e da tendência internacional, o Relator introduziu, entre várias outras, as seguintes grandes modificações no texto aprovado na Câmara:

- I. Retira a **obrigatoriedade** da divulgação das informações desclassificadas pela rede mundial de computadores-internet- (arts 7º e 9º do Substitutivo). Agora, prevê-se apenas a possibilidade de que isso ocorra. A alegação do Relator de que a obrigatoriedade da divulgação das informações provocaria um novo “Wikileaks”, em referência à recente disseminação ilegal de informações secretas pela internet, não nos parece razoável. O PLC prevê que somente informações já legalmente disponibilizadas ao público serão divulgadas pela internet. Lembramos que a lei do *EFOIA*, aprovada por Clinton em 1995, também tornou obrigatória, nos EUA, a divulgação das informações desclassificadas pela rede mundial de computadores.
- II. Suprime o § 3º do artigo 10 que, no texto original, vedava a apresentação de exigências relativas aos motivos determinantes do pedido de informação. Ora, se a informação já está legalmente disponível ao público, não há porque se fazer exigências sobre os motivos do pedido. A simples identificação do cidadão basta. As legislações da Finlândia e dos EUA, por exemplo, funcionam dessa maneira. Resta perguntar: se a autoridade considerar que os motivos alegados são insuficientes, ela poderá negar a informação que o

cidadão tem o direito de receber?

- III. Suprime o recurso à Controladoria Geral da União e da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, quando se tratar de informações relativas às Forças Armadas. Agora tal recurso pode ser apresentado, em última instância, **apenas ao Ministro da Defesa** (artigo 15 do Substitutivo).
- IV. Suprime a **desclassificação automática** de informações, no caso de documentos ultrassecretos e daqueles de outras classificações que contenham informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Assim, tais informações só poderão ser divulgadas após autorização prévia de autoridades, mesmo que o prazo do sigilo já tenha se esgotado. Ora, se as autoridades não se pronunciarem, no prazo estipulado em lei, sobre os documentos e informações cujo prazo de sigilo esteja vencendo, tais informações têm de ser disponibilizadas. Não permitir a desclassificação automática significa, na prática, submeter a disponibilização das informações a um trâmite burocrático feito ao sabor dos interesses das autoridades de plantão. Muitas informações poderão continuar secretas, mesmo ao arrepio da lei, porque a decisão burocrática sobre a sua desclassificação não foi realizada, por quaisquer motivos. Dizer que a desclassificação automática vai provocar uma avalanche de informações a serem disponibilizadas e que os órgãos públicos não terão condições de fazer as avaliações necessárias também não nos parece razoável, até mesmo porque o número de documentos que

contêm informações ultrassecretas não é grande. Nos EUA, país no qual existe a desclassificação automática, em face de eventual omissão dos órgãos públicos sobre a prorrogação de prazos, não há vazamentos indevidos e, muito menos, “Wikileaks” oficiais. A burocracia brasileira tem de se adaptar à cultura da transparência e revisar periodicamente os documentos sigilosos sob a sua guarda. A transparência do Estado tem de ser ativa. Observe-se, por último, que o projeto original do Poder Executivo também previa a desclassificação automática de informações, inclusive para informações secretas e ultrassecretas.

- V. Permite o sigilo indefinido ou eterno para os documentos classificados como ultrassecretos e os de outras classificações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, para os quais não haverá limite de prorrogações (§ 2º do artigo 21 do Substitutivo).** Com tal dispositivo, quaisquer informações poderão ter prazo de sigilo indefinido, a depender da decisão monocrática de autoridades. Este é um dos pontos mais polêmicos do Substitutivo apresentado. A alegação de que todas as legislações das grandes democracias modernas prevêm o sigilo eterno não é verdadeira. Nos EUA, por exemplo, a *Executive Order* 13,526, assinada pelo presidente Barack Obama em dezembro de 2009, proíbe, de forma taxativa, o sigilo eterno de quaisquer informações. Permite-se, agora, um prazo máximo de 75 anos para pouquíssimas informações extremamente sensíveis, como as relativas a detalhes sobre a construção de armas de destruição em massa. Entretanto, o texto do Substitutivo permite a prorrogação por prazo

indefinido do sigilo de quaisquer informações que, sob o discernimento monocrático de autoridades, seja essencial à segurança da sociedade e do Estado. Ora, com tal redação muito abrangente e genérica, a imprescindível transparência da administração pública brasileira poderia ficar comprometida. Discordamos do argumento, utilizado pelo Relator para justificar o sigilo eterno, de que o tempo dos Estados é distinto do tempo dos homens. Embora, obviamente, o tempo do Estado seja diferente do tempo dos homens tomados individualmente, **numa democracia o tempo do Estado tem de ser submetido ao tempo da cidadania**. Ademais, duvidamos que, face à mutabilidade dos cenários mundial e nacional, existam informações que tenham de ficar protegidas indefinidamente ou por um período muito longo. Há apenas 25 anos atrás, Argentina e Brasil só se pensavam no quadro restrito das confrontações e dos cenários de guerra. Hoje, no entanto, tais países estão unidos num projeto estratégico comum: o Mercosul. Diga-se de passagem, o próprio Itamaraty manifestou a opinião de que os antigos documentos secretos sob seu resguardo, como os relativos à Guerra do Paraguai e à incorporação do Acre ao território nacional, poderiam ser divulgados, sem comprometer as relações internacionais do Brasil.

**VI. Introduz ressalva no artigo 21 do projeto, permitindo que possam ser negadas informações necessárias à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais (artigo 18 do Substitutivo).** De fato, a nova redação permite tal recusa, quando o sigilo da informação “for imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Com isso, documentos que seriam necessários às

investigações relativas a violações de direitos humanos poderão ser recusados, sob a desculpa da proteção de sigilo. Evidentemente, tal texto, se aprovado, poderia afetar gravemente a Comissão da Verdade, bem como quaisquer outras instâncias que se dispusessem a apurar violações de direitos humanos, pretéritas ou atuais. Trata-se, neste caso, de retrocesso fundamental, não apenas em relação ao PLC nº 41, mas também em relação ao texto original do projeto do Executivo.

**VII. Retira as prerrogativas decisórias da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, transformando-a em instância meramente consultiva.**

Além disso, verificamos várias outras modificações que conspiram contra o princípio da transparência ativa do Estado, como, por exemplo:

- a) a exclusão do dever geral do Estado de “*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*” (art. 5º do PLC);
- b) a exclusão da expressão “independentemente de solicitações” do princípio da divulgação de informações pelo Poder Público (art. 3º, II do PLC).

Também nos causou surpresa a supressão da responsabilidade do agente público pela negativa de acesso não fundamentada e pelo extravio de informação (supressão dos §§ 4º, 5º e 6º do art. 7º do PLC).

Assim sendo, o texto do Substitutivo representa, de fato, grande retrocesso, inclusive quando o comparamos com o texto do projeto original do Poder Executivo, que é bem mais avançado.

Além dos argumentos já expostos, gostaríamos de aduzir que discordamos de vários outros pontos do parecer do ilustre Relator.

Em primeiro lugar, discordamos do Relator quando afirma que a extinção da categoria de sigilo “confidencial” poderia criar embaraços para o Brasil, em razão de que alguns acordos internacionais firmados pelo país prevêem tal categoria de sigilo em seu escopo.

Ora, inicialmente é preciso considerar que todos os países têm normas diferenciadas sobre a proteção de sigilo. Se a harmonização das normas internas sobre o tema fosse pré-condição para a assinatura de atos internacionais, não haveria acordos em muitas áreas sensíveis. Na realidade, o que acontece normalmente é que tais acordos prevêem que o sigilo será tratado consoante às normas internas dos signatários. Eventuais diferenças são harmonizadas mediante ajustes complementares. Assim, caso as informações geradas por algum acordo internacional tenham prazo de sigilo de 10 anos (o equivalente ao prazo “confidencial”, na atual normativa brasileira), elas poderão ser reclassificadas como secretas ou



reservadas, a depender das negociações entabuladas com a outra Parte Contratante. Não há nenhum problema quanto a isso.

Além disso, o artigo 36 do PLC nº 41 estipula claramente que:

*Art. 36. O tratamento de informação sigilosa resultante de tratados, acordos ou atos internacionais atenderá às normas e recomendações constantes desses instrumentos.*

Lembramos também que a atual normativa norte-americana sobre o tema tem, tal como proposto no PLC nº 41 e no projeto original do Poder Executivo, apenas três categorias de sigilo: *top secret*, *secret* e *confidential*. Assim, não há, naquele país, a categoria de reservado, constante na normativa atual brasileira e mantida pelo PLC nº 41. Outros países também têm categorias diferentes. No entanto, isso não impediu o Brasil de firmar acordos com essas outras nações. Observe-se que, no caso da legislação norte-americana, o prazo do sigilo é dado, prioritariamente, pelo evento ou data a partir da qual não se justificaria mais o sigilo da informação. Somente na eventualidade de que essa data ou evento específico não possa ser determinado é que é estabelecido um prazo genérico. Portanto, no que se refere a prazos de sigilo, eles podem ser extremamente variados.

Duvidamos, por último, que quaisquer informações produzidas no âmbito desses acordos necessitem de mais de 50 anos de proteção (prazo máximo previsto no PLC nº41).

Em segundo lugar, também não concordamos com as apreciações do Relator sobre a Comissão Mista de Reavaliação de Informações. O PLC nº 41 mudou a **natureza** dessa comissão. O projeto original do Poder Executivo criava a Comissão de Reavaliação de Informações, instituída no âmbito da Casa Civil. Tratava-se de um órgão do Executivo, composto por Ministros de Estado. O PLC 41º criou a Comissão **Mista** de Informações, instituída em contato permanente com a Casa Civil e composto por membros dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Não se trata mais, portanto, de um órgão típico do Executivo. Assim, a Comissão Mista de Reavaliação de Informações não pode estar diretamente subordinada a autoridades daquele poder. Por isso mesmo, na nova redação ela está em contato permanente com a Casa Civil, mas não a ela subordinada. Por óbvio, ela também não pode ser submetida à hierarquia decisória de qualquer poder tomado isoladamente, como pretende o Relator.

Trata-se, a nosso ver, de extraordinário progresso democrático. Permitir que representantes do Legislativo e do Judiciário participem também das grandes decisões relativas à desclassificação de documentos sigilosos significa dar maior legitimidade à política de tratamento das informações sigilosas, submetendo decisões monocráticas ao crivo de um órgão colegiado representativo dos três poderes da república.

Ora, tornar a Comissão um órgão meramente consultivo, como pretende o Relator, implica retrocesso inaceitável. Mencione-se que o projeto original do Poder Executivo também conferia à Comissão poderes decisórios, como a prerrogativa de rever a classificação de documentos sigilosos.

No que tange à classificação dos documentos sigilosos, saudamos a preocupação do Relator em estabelecer, na lei, parâmetros e critérios objetivos para tal procedimento. Contudo, consideramos que tais critérios poderão ser melhor estipulados na regulamentação, como já é a praxe da normativa brasileira.

Em nossa opinião, deveria prevalecer o texto do PLC nº 41, pelas razões que passamos a apresentar.

#### A) A Tendência Internacional

Nas últimas décadas, observa-se, especialmente nas nações com maior experiência democrática, uma tendência irreversível à flexibilização das normas relativas à produção e manutenção de informações sigilas e à facilitação do acesso a essas informações por parte do cidadão comum.

Esse processo vem sendo consubstanciado em leis conhecidas normalmente como *Freedom of Information Acts* (Leis de Liberdade de Informação), as quais se baseiam no entendimento de que as informações produzidas pelos governos, sigilas ou não, são financiadas com dinheiro público e, portanto, pertencem aos cidadãos pagadores de impostos.

Tal processo, entretanto, não é linear. Ao se analisar a história recente da elaboração e da aplicação dessas leis, constata-se que elas despertam resistências e, freqüentemente, são descumpridas ou cumpridas apenas de forma parcial. Ademais, os atentados de 11 de setembro e outros atos terroristas ocorridos nos EUA, no Reino Unido e em outros países do

mundo introduziram um grave elemento complicador em todo esse processo, já de por si complexo e delicado.

De fato, a elaboração desses instrumentos legais deve ser bem estudada e debatida, de forma a se alcançar o delicado equilíbrio entre a necessidade de se proteger adequadamente documentos e informações que, de fato, sejam, por prazo determinado, vitais para a segurança do país, **e a imprescindível transparência no trato da coisa pública**, a qual define qualquer regime democrático que mereça tal denominação. Sem dúvida alguma, esse é o ponto crucial de qualquer iniciativa que se refira a tal assunto.

Não obstante as marchas e contramarchas inerentes a esse processo, muitos avanços importantes e irreversíveis foram realizados.

Nos EUA, país que preza como poucos a liberdade de informação, foi elaborada, já em 1966, o *Freedom of Information Act* (Lei de Liberdade de Informação), mais conhecido como *FOIA*. Essa lei, além de determinar o livre acesso à maior parte das informações produzidas pelo Executivo, permite que **cidadãos comuns** contestem, na Justiça, a classificação de documentos por parte de agências governamentais norte-americanas.

Porém, a efetiva implantação do FOIA norte-americano demorou décadas. Nos anos 60 e 70, ele praticamente inexistiu, dadas às resistências e à má vontade do Executivo, notadamente das agências de inteligência (CIA, FBI, *Secret Service*, etc.). Ademais, não havia outras normas que regulamentassem, de forma clara, as determinações contidas naquela lei.

A situação começou a mudar na década de 80, quando cidadãos comuns questionaram, de forma mais intensa, a manutenção do sigilo de certos documentos. Embora as cortes norte-americanas fossem, em geral, deferentes em relação aos argumentos das agências governamentais, houve casos em que simples cidadãos conseguiram a revelação de informações sigilosas.

Em 1985, o caso, julgado em corte californiana, que ficou conhecido como *Powell versus United States Department of Justice* resultou na desclassificação de documentos sigilosos. A citada corte convenceu-se de que “a revelação das informações não representava ameaça à segurança nacional”. Ressalte-se que o governo norte-americano apelou do resultado na *Court of Appeals for the Ninth Circuit* e na Suprema Corte, tendo perdido em ambas.

Em 1986, em Nova Iorque, uma corte distrital também deu ganho de causa a um cidadão comum, no caso que ficou conhecido como *Donavan versus FBI*. A *Court of Appeals for the Second Circuit* manteve a decisão da corte distrital.

Tais casos, além de vários outros, demonstram que, em nome da liberdade de informação e da transparência da administração pública, a classificação de documentos sigilosos por parte de autoridades do Executivo **pode ser contestada por outro poder.**

Mas foi na administração de Clinton que o processo de transparência ganhou maior impulso. Clinton elaborou e implantou o *Electronic FOIA (EFOIA)*, lei que aprimorou o FOIA e obrigou as agências de governo norte-americanas a disponibilizar, na internet, informações sigilosas desclassificadas. Desse modo, qualquer cidadão, norte-americano ou não, pode, hoje em dia, acessar livremente documentos que eram sigilosos.

Além do *EFOIA*, a administração Clinton também elaborou e implantou outra importante norma jurídica destinada à ampliação da transparência. Referimo-nos à *Executive Order 12,958*, de 14 de outubro de 1995, a qual normatiza a classificação de documentos sigilosos. Pois bem, a *Section 1.5* (Seção 1.5) do referido instrumento especifica os tipos de informação que **podem** ser objeto de classificação sigilosa. São elas:

- a) vulnerabilidades e capacidades dos sistemas, instalações, projetos e planos relativos à segurança nacional;
- b) métodos, fontes e atividades dos serviços de informação;
- c) criptologia;
- d) operações e planos militares;
- e) assuntos econômicos, científicos e tecnológicos relacionados à segurança nacional;

- f) programas governamentais para a segurança e salvaguarda de materiais e instalações nucleares;
- g) informações sobre governos estrangeiros;
- h) informações sobre atividades externas, incluindo fontes confidenciais.

Trata-se, evidentemente, de uma categorização detalhada e precisa das informações que podem ser classificadas como sigilosas. Esclareça-se que a norma norte-americana estipula que tais informações não deveriam ser, *a priori*, automaticamente classificadas. Ademais, a *Executive Order 12,958* determinava que, no caso de dúvida sobre a necessidade de se classificar uma informação, ela deveria ser mantida não confidencial.

A citada norma também dispunha sobre os **limites da classificação**, o que é de extrema relevância para balizar o arbítrio das autoridades que têm poder para atribuir sigilo às informações. De acordo com a regulamentação norte-americana, a classificação de informações **não** poderia ser feita para, entre outros motivos:

- i- encobrir violação da lei, ineficiência ou erro administrativo;
- ii- prevenir embaraços às autoridades ou às agências governamentais;
- iii- prevenir ou atrasar a revelação de informação que não represente ameaça concreta à segurança nacional;

Outra importantíssima disposição encontrada na *Executive Order 12,958* refere-se à implantação de mecanismo, mediante o qual a atribuição de sigilo pode ser questionada no próprio âmbito governamental. Os indivíduos que têm acesso às informações sigilosas são “encorajados” a questionar a sua classificação, sempre que considerarem que ela é imprópria. Além disso, a norma norte-americana obriga as “agências” a implantarem programas relativos à desclassificação de informações, de forma a se evitar que os indivíduos que questionem o sigilo de documentos sofram represálias.

Essas duas normas jurídicas do governo Clinton tornaram mais fácil a obtenção de informações e contribuíram significativamente para a causa da transparência na administração pública. No entanto, essa norma ainda continha brechas que permitiam, em casos excepcionais, a manutenção do sigilo por tempo indeterminado.

Ora, a mais recente norma norte-americana sobre o assunto, a *Executive Order* (Ordem Executiva) 13,526, que substitui a *Executive Order 12,958*, assinada por Barack Obama em dezembro de 2009, sepultou de vez essa possibilidade. De fato, a nova norma proíbe taxativamente que quaisquer informações possam permanecer sigilosas por prazo indefinido.

O prazo máximo previsto, em casos absolutamente excepcionais, é de **75** anos. Saliente-se que tais casos só podem contemplar informações relativas



## **à fabricação de armas de destruição em massa e à identidade de fontes de informações sigilosas.**

O mesmo processo ocorrido no EUA também ocorreu, com ritmos e intensidades diferentes, em outros países, como Canadá e Reino Unido. No Canadá, foi implantado, em 1983, o *Acess to Information Act*, medida legal semelhante ao FOIA dos EUA, que permite que cidadãos possam obter registros, documentos e informações governamentais, sigilosas ou não, no prazo de 15 dias. No Reino Unido também foi implantado, recentemente (2005) e após muitas resistências, o *FOIA Act*, similar às leis norte-americana e canadense.

São leis bastante liberais, sem dúvida mais avançadas que a brasileira. No Canadá, por exemplo, há as chamadas *Cabinet confidences* (“confidencialidades do Gabinete”), que excluem da lei de acesso canadense informações, registros e documentos que possam ser considerados, sob critério governamental, sensíveis ou capazes de produzir, se divulgados, prejuízos ao país ou à nação estrangeira. Nesses casos, contudo, as informações são mantidas em sigilo pelo prazo MÁXIMO de 20 anos. Além disso, o cidadão comum pode contestar a classificação de informações na justiça.

Também países como Noruega, Dinamarca, Suécia, França, Itália, Bélgica, Holanda, Portugal, Espanha, Eslovênia, etc., têm leis semelhantes, inspiradas, em alguns casos, na experiência pioneira dos EUA. No caso da Dinamarca e da Suécia, as primeiras normas sobre o assunto datam do século XVIII.

Na América Latina, nações como México e Chile também têm legislações mais avançadas que a nossa a esse respeito. A lei mexicana, aprovada em 2002, proíbe, por exemplo, que informações relativas às violações de direitos humanos possam ser mantidas sigilosas.

Pois bem, quais as características gerais dessas leis?

Em **primeiro** lugar, elas consagram o princípio da transparência e a idéia de que a informação pertence ao cidadão. A ampla divulgação é a regra. O sigilo é exceção.

Em **segundo**, embora todas elas determinem exceções baseadas na segurança nacional, tais exceções são realmente exceções que têm, em geral, prazo de validade determinado. Ademais, elas são continuamente revistas.

Em **terceiro**, elas permitem a contestação da classificação na justiça.

Em **quarto**, elas criam programas de desclassificação sistemática e automática das informações sigilosas.

Em **quinto**, elas estabelecem a primazia dos direitos humanos fundamentais e do direito à informação sobre o sigilo dos documentos.

No plano do direito internacional público, ademais das normas relativas ao direito à informação contidas na Declaração dos Direitos do Homem, é

preciso mencionar a *CONVENÇÃO SOBRE ACESSO À INFORMAÇÃO, PARTICIPAÇÃO DO PÚBLICO NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO E ACESSO À JUSTIÇA EM MATÉRIA DE MEIO AMBIENTE*, firmada em Aarhus, Dinamarca, 25 de Junho de 1998, mais conhecida como “Convenção de Aarhus”.

Tal convenção, assinada no âmbito da Europa e da Ásia Central, inclui 44 países e propugna pelo direito dos cidadãos de acessar livremente informações relativas às políticas e ações relativas à área ambiental.

Ela está baseada em três pilares:

- a) O direito de requerer e acessar livremente informações governamentais referentes ao assunto;
- b) O direito de participar do processo de decisão sobre as políticas e legislações ambientais; e,
- c) O direito de contestar, na justiça, ações governamentais que restrinjam a participação dos cidadãos na tomada de decisões e seus direitos relativos à informação.

Muito embora a Convenção de Aarhus preveja que os Estados possam negar algumas informações consideradas sigilosas por sua legislação interna, ela estipula que tal denegação tem de ser justificada. Ademais, ela permite a contestação dessa denegação pela via judiciária.

A Convenção de Aarhus, apesar de limitada às informações sobre meio ambiente, criou um precedente importante no direito internacional público.

Trata-se do primeiro instrumento desse ramo do direito que reconhece explicitamente a primazia do direito à informação sobre as “razões de Estado” e que instrumentaliza o cidadão para o exercício efetivo desse direito.

## B) A Normativa Nacional

Pois bem, ao contrário desses países e na contramão da tendência internacional, o Brasil ainda não possui uma lei específica que discipline tal questão com prolixidade e precisão. Atualmente, as principais regras que regem a classificação e a salvaguarda de documentos sigilosos estão consubstanciadas no artigo 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, na Lei nº 11.111, de 2005, oriunda da Medida Provisória nº 228, de 2004, e no Decreto nº 5.301, de 9 de dezembro de 2004, que modificou o Decreto nº 4.553, de dezembro de 2002.

A Lei nº 11.111, de 2005, resultante da Medida Provisória nº 228, de 2004, regulamentou “a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal” e deu outras providências. Esse inciso constitucional tem a seguinte redação:

*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;*** (grifo nosso)

Dessa maneira, a nossa Constituição Federal assegura o direito de todo cidadão receber do poder público não somente informações do seu interesse particular, mas também informações de interesse coletivo e geral, ressalvado o sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Pois bem, a Lei nº 11.111, de 2005, tentou regulamentar precisamente essa ressalva do texto constitucional.

Ela estipula, em seu artigo 2º que o “acesso aos documentos públicos de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral será ressalvado **exclusivamente** nas hipóteses em que o sigilo seja ou permaneça imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos do disposto na parte final do inciso XXXIII do *caput* do art. 5º da Constituição Federal.”

Além disso, ela instituiu, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, a **Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas**, com a finalidade de decidir sobre a aplicação da ressalva ao acesso de documentos.

A citada lei também determinou que o acesso aos documentos públicos classificados no mais alto grau de sigilo poderá ser restringido pelo prazo e prorrogação previstos no § 2º do art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991(trinta anos + trinta anos, no caso dos documentos ultrassecretos), bem como estipulou que, vencido esse prazo máximo, **os documentos classificados no mais alto grau de sigilo tornar-se-ão de acesso público.**

Porém, a norma dispôs que:

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

Dessa forma, a norma atual determina que, no caso dos documentos com maior grau de sigilo, o prazo máximo para a sua desclassificação **poderá** se prolongar além dos 60 anos, de forma indefinida, a depender da avaliação da referida Comissão.

Assim, persistem críticas sobre a norma atual. A maioria delas tange à possibilidade de que os documentos de maior grau de sigilo fiquem indisponíveis ao público por um período excessivamente dilatado ou mesmo indefinidamente, o que poderia ensejar a proteção a atos ilegais, antidemocráticos e atentatórios aos direitos humanos. Ademais, a legislação atual não estabeleceu, com a devida acuidade, as condições e os mecanismos de acesso à informação e tampouco determinou a necessária primazia da proteção dos direitos humanos, em relação ao sigilo do Estado.

Por conseguinte, e mesmo reconhecendo os avanços produzidos recentemente nesse campo, é imperioso constatar que o Brasil ainda precisa

de norma mais completa e moderna sobre acesso à informação. **Na realidade, estamos muito atrasados, nesse aspecto.**

De um modo geral, precisamos ainda de uma normativa que, tais como as leis de outros países e acompanhando a tendência internacional:

- ✓ estabeleça limites claros para os processos de classificação de informações;
- ✓ estipule processos **ativos, sistemáticos e transparentes** de desclassificação das informações;
- ✓ facilite o acesso do público às informações, prevendo, inclusive, a sua disponibilização na internet, prazos exíguos para o cumprimento de demandas e instâncias independentes para que o cidadão possa recorrer da decisão monocrática de autoridades;
- ✓ determine a elaboração de relatórios transparentes sobre os processos de desclassificação de informações e documentos;
- ✓ estabeleça claramente a primazia da proteção aos direitos humanos fundamentais sobre “as razões de Estado”.

### C) O PLC nº 41, de 2010

Na realidade, esses são precisamente os objetivos do PLC nº 41, de 2010. Ele é condizente com a normativa internacional sobre o assunto. Consagra os princípios da transparência e da publicidade e regulamenta, de fato, o **direito** do cidadão de ter acesso à informação. As exceções são concebidas como tal: devem ser devidamente justificadas, submetidas à revisão sistemática, independentemente de solicitações, e, acima de tudo, **não podem ter prazo indeterminado**. Ademais, ele prevê explicitamente a obrigatoriedade da desclassificação de informações nas investigações sobre violações de direitos humanos.

Embora baseado no Projeto de Lei nº 5.228, de 2009, que tem como autor o Poder Executivo, o PLC nº 41, de 2010, introduziu uma série de avanços no texto original. Entre os principais avanços, podemos destacar os seguintes:

#### **1. Âmbito da Norma**

O projeto do Poder Executivo, embora regule dispositivos constitucionais que dizem respeito à Administração Pública como um todo, não explicita com clareza o seu âmbito de aplicação. O PLC nº 41, de 2010, corrigiu tal omissão estipulando, com precisão, que a nova norma se aplica a todos os poderes (legislativo, executivo e judiciário) em todas as esferas (União, Estadual e Municipal), inclusive à administração indireta. Com isso, a nova proposta de normativa da Câmara tornou-se clara e explicitamente abrangente, não dando margem a interpretações restritivas.



## 2. Prazo de Sigilo

O Projeto do Poder Executivo prevê, assim como a norma atualmente em vigor, que a **Comissão de Reavaliação de Informações** (Comissão Mista de Reavaliação de Informações, no PLC nº 41) pode prorrogar o prazo de proteção das informações ultrassecretas, sempre que considerar que a desclassificação de tais informações pode causar prejuízo à segurança nacional ou às relações internacionais do País. Com isso, são criadas as condições para os sigilos por prazo indeterminado. O PLC nº 41 permite uma **única renovação** dos prazos de proteção para as informações ultrassecretas. Assim sendo, o prazo máximo de sigilo para as informações ultrassecretas seria de 50 anos (25+25).

Esse é, como se sabe, o ponto mais polêmico do projeto. No entanto, podemos afirmar que a proibição do sigilo por prazo indefinido, é condizente com a tendência internacional, em linhas gerais liberalizante, e, particularmente, com a nova normativa norte-americana.

Ademais, duvidamos que, num mundo tão mutável, a divulgação de uma informação com mais de 50 anos possa causar algum embaraço ao País.

Por exemplo: na década de 60, a nossa relação com a Argentina era muito delicada e se previa, inclusive, um cenário provável de guerra. Vinte e cinco anos depois, Brasil e Argentina resolveram formar o Mercosul, tornando-se parceiros estratégicos.

Em relação às informações históricas que poderiam comprometer as relações internacionais do País, que teriam causado grande preocupação no Itamaraty, é necessário lembrar de novo que o próprio MRE se encarregou de afirmar que as informações que constam em seus arquivos, inclusive àquelas referentes à Guerra do Paraguai e à incorporação do Acre podem ser divulgadas sem problemas.

### **3. Divulgação das Informações Pela Internet**

O Projeto do Executivo prevê que as informações desclassificadas têm de ser divulgadas preferencialmente pela internet. Já o PLC nº 41, de 2010, prevê que tal divulgação tem de ser obrigatória. Dessa regra são excetuados os municípios com menos de 10.000 habitantes. Trata-se, a nosso ver, de um avanço positivo, condizente com a experiência internacional mais moderna, pois a rede mundial de computadores é o mais eficiente meio para a divulgação de informações. Ademais, o PLC 41 prevê também que os sites de divulgação têm de disponibilizar as informações por meio, inclusive, de programas gratuitos e não proprietários (abertos).

### **4. Pedido de Informação**

A esse respeito, as diferenças essenciais tangem às vedações, contidas no projeto da Câmara, a quaisquer exigências sobre a **identificação do requerente que possam inviabilizar o pedido de informação, bem como a exigências sobre os motivos determinantes do pedido.**

Na realidade, o projeto do Executivo já se inspirava nas legislações do EUA e da Finlândia, que exigem apenas a especificação da informação

requerida e a identidade do requerente, sem demandar os motivos do requerimento. Saliente-se que o agente público não poderia fazer exigências que não constam da lei. Entretanto, as vedações contidas no texto da Câmara reforçam a ideia de que a informação tem de ser fornecida celeremente e sem maiores exigências.

## **5. Revisão Periódica da Classificação e Desclassificação Automática das Informações**

Uma alteração importante no projeto da Câmara tange à **instituição de um prazo máximo de 4 anos** para que a Comissão revise, de ofício, a classificação de informações ultrassecretas e secretas. O projeto do Executivo não impõe prazos para tal revisão. É uma modificação importante, pois exige, do poder público, um esforço constante e periódico de reclassificação das informações.

Outra modificação de relevo diz respeito à previsão de que a não deliberação da Comissão, nos prazos previstos sobre a revisão da classificação de documentos implicará a **desclassificação automáticas das informações**. Trata-se, a nosso ver, de uma medida positiva, que impõe a reavaliação constante e pró-ativa do sigilo das informações.

## **6. Composição e Status da Comissão de Reavaliação de Informações**

Uma alteração importante relaciona-se à composição da Comissão, que, pelo texto da Câmara, contará também com representantes dos **Poderes Legislativo e Judiciário (caput)**, além de Ministros de Estado, como previa, de forma restritiva, o projeto original. Além disso, o projeto da

Câmara **retira a Comissão do âmbito da Casa Civil**, mantendo-a, no entanto, em contato permanente com aquele órgão. Trata-se, neste último caso, de uma medida muito importante, que tende a assegurar a independência da Comissão, tal como já salientado neste voto em separado.

## **7. Prazos para Recursos**

O Projeto do Executivo não impõe prazos para que a Administração Pública responda aos recursos impetrados pelos cidadãos que tiveram seus pedidos de informação negados. O PLC 41, ao contrário, impõe prazos bastante exíguos para tais respostas.

## **8. Informação sobre Pedidos Negados**

O PLC prevê que, caso negado o acesso a informação que se relacione à matéria contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, os órgãos e entidades públicas deverão informar o fato aos Tribunais de Contas.

Por sua vez, os indeferimentos feitos no Judiciário e no Ministério Público deverão ser encaminhados ao Conselho Nacional de Justiça ou ao Conselho Nacional do Ministério Público, respectivamente.

Trata-se de medida interessante, pois submete os indeferimentos a outros órgãos, evitando, assim, abusos ou a ocultação de informação de forma indevida.

## **CONCLUSÃO**

Levando em consideração as informações acima detalhadas, parece-nos que o PLC nº 41, de 2010, introduziu avanços importantes no texto do projeto de lei oriundo do Poder Executivo. Trata-se, sem dúvida, de um projeto mais completo e que coloca maior ênfase na transparência e na proteção ao exercício do acesso à informação, direito assegurado a todos por nossa Carta Magna. Salientamos, por outro lado, que ambos os projetos prevêem que as informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso. Trata-se do principal avanço da nova normativa, que vem sendo obscurecido pelo debate em torno do sigilo por prazo indefinido.

Assim sendo, julgamos que o PLC nº 41, de 2010, em que pese algumas imprecisões de redação, é o mais consistente e moderno. No nosso entendimento, ele daria, se aprovado, contribuição bastante positiva para o aperfeiçoamento da democracia brasileira. **A bem da verdade, a aprovação do PLC nº 41 colocaria o Brasil na vanguarda internacional, no que tange ao acesso à informação.** Acrescentamos, todavia, que o projeto original do Poder Executivo também representa avanços importantes, relativamente à norma atual. Avanços esses que são revistos no Substitutivo apresentado pelo Relator da matéria na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CRE).

Voltamos a reafirmar, assim, que o Substitutivo apresentado pelo nobre Relator ao crivo desta Comissão não contempla os anseios daqueles que desejam uma maior transparência na relação entre Estado e sociedade civil.

Em relação às emendas de redação aprovadas na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCT), consideramos que elas aperfeiçoam o texto do PLC nº 41 e, por conseguinte, merecem o voto favorável desta Comissão.

### **III -VOTO**

Ante o exposto, manifestamo-nos pela **aprovação** do texto do PLC nº 41, de 2010, com as emendas de redação aprovadas na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCT), e pela **rejeição** do parecer do Relator e do Substitutivo por ele apresentado.

Sala das Sessões, em        de setembro de 2011

**Senador**