

A PRESERVAÇÃO DE DOCUMENTOS E O DIREITO À MEMÓRIA: O esquecimento institucional do passado autoritário e sua incompatibilidade com os princípios constitucionais da publicidade e transparência

Linha de Concentração da Pesquisa - Estado, Constituição e Direitos Fundamentais.

Guilherme Hortêncio de Lucena Ribeiro¹

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo a análise da compatibilidade dos princípios da publicidade e transparência administrativa com o sigilo de documentos elaborados por órgãos públicos durante o período de regime autoritário brasileiro de 1964 a 1985. Ademais, o debate a respeito do Direito à Memória e à Verdade concentra-se em seu reconhecimento como um direito materialmente fundamental, ainda que não expressamente positivado na Constituição Federal de 1988, uma vez que decorre do regime e de princípios constitucionais “indispensáveis à existência digna do ser humano”². Destarte, sob a ideia da vedação da “arcana praxis”³, política de segredo, sustenta-se que, numa ponderação, os princípios da publicidade e transparência, aliados ao direito implícito à memória, devem prevalecer sobre o princípio da inviolabilidade da intimidade e da vida privada e às fundamentações abstratas sob o pretexto de Segurança Nacional e, posteriormente, burocratização sistemática. Isso porque a ocultação de documentos que relatavam crimes contra a dignidade e os direitos humanos cometidos pelo Estado brasileiro durante o regime acabou por operar como um mecanismo para a ineficácia da accountability.

OBJETIVOS

Esta investigação busca analisar o embate jurídico-constitucional entre os princípios da publicidade e transparência administrativa e os limites impostos por sigilos estatais quanto a documentos redigidos por entidades públicas no Estado de exceção. Busca-se examinar a

¹ Graduando do curso de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso. E-mail – guilhermehlribeiro@gmail.com

² DANTAS, Fabiana Santos. **O direito fundamental à memória**. 2008.283 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008. P. 8.

³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993. P. 194.

natureza jurídica, a função histórica e a relevância institucional de documentos produzidos entre 1964 e 1985, tais como prontuários policiais, inquéritos militares, atos de cassação de direitos políticos e registros oficiais relacionados à repressão estatal, bem como delimitar o fundamento jurídico-constitucional do dever de preservação documental imposto à Administração Pública. Pretende-se, ainda, investigar os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos quanto aos deveres de memória, verdade, transparência e acesso à informação, analisando os limites jurídicos da manutenção de sigilo sobre documentos relacionados a graves violações de direitos humanos. Por fim, objetiva-se examinar a eventual responsabilização civil do Estado em hipóteses de perda, ocultação ou destruição de acervos documentais vinculados ao período autoritário, especialmente diante da possibilidade de configuração de danos morais coletivos decorrentes da inviabilização da accountability estatal e da perpetuação de mecanismos de apagamento institucional da memória histórica nacional.

METODOLOGIA

Realizou-se a revisão bibliográfica acerca da formação do Estado Constitucional Democrático e da teoria dos direitos fundamentais, com enfoque na normatividade dos princípios constitucionais e dos direitos fundamentais implícitos, utilizando-se, especialmente, a obra de José Joaquim Gomes Canotilho. Em seguida, procedeu-se à análise do regime jurídico da publicidade administrativa, do acesso à informação e da proteção do patrimônio documental, mediante estudo da doutrina constitucional e da legislação infraconstitucional pertinente, especialmente a Lei de Arquivos, a Lei de Acesso à Informação e a Lei do Processo Administrativo Federal. Posteriormente, realizou-se análise documental do Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade, com o objetivo de examinar registros relativos à ocultação, destruição e restrição de acesso a documentos vinculados ao regime autoritário brasileiro. Por fim, foram examinados posicionamentos do Supremo Tribunal Federal, especialmente no âmbito da ADPF nº 153 e do Tema 786, buscando-se analisar a construção jurisprudencial referente à memória coletiva, ao acesso à informação e aos direitos fundamentais não expressamente positivados. A metodologia adotada caracteriza-se como pesquisa jurídico-dogmática de natureza qualitativa, desenvolvida por meio de análise normativa, bibliográfica, jurisprudencial e documental.

ANÁLISE E COMENTÁRIO DO CONTEÚDO

Com base na ideia de “Lex superior”⁴, a Constituição e seus princípios possuem plena força normativa, vinculando todos os atos dos poderes políticos à conformidade constitucional, além de ser hierarquicamente superior a qualquer outra espécie normativa. À luz dessa concepção, entende-se que, ao analisar a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 1º, caput e inciso III, Art. 5º, incisos III, XIV, XXXIII, XXXIV, alínea “b”, XLIII e LXXII, Art. 37, caput, §3º, inciso II e Art. 216, *caput*, §1º e §2º, nota-se o claro dever do Estado em preservar, publicar e conceder o livre acesso a documentação pública.

Sob esse viés, na administração pública, observa-se a importância dos princípios da publicidade e da transparência nos atos administrativos e, havendo a violação dolosa destes, poderá esta conduta ser tipificada como improbidade administrativa. Contudo, ao contemplar a realidade jurídico-social desse imbróglio, nota-se que, a partir da impunidade consolidada pela promulgação da Lei nº 6683/1979, há a permanência de atos autoritários isentos de responsabilidade dentro do mecanismo administrativo, sendo clara a resistência injustificada ao andamento arquivístico, o extravio, a sonegação ou a inutilização de livros e documentos sob guarda oficial.

A título de exemplificação da insuficiência estatal na preservação e disponibilização de arquivos relacionados ao período autoritário, destaca-se a atuação da CNV, Comissão Nacional da Verdade, instituída em 2012 pela então Presidente da República Dilma Rousseff, considerada a principal iniciativa estatal voltada à apuração e ao esclarecimento de graves violações de direitos humanos ocorridas no Brasil entre 1946 e 1988, com especial enfoque no regime militar. Em seu Relatório Final⁵, a Comissão reconheceu oficialmente a morte e o desaparecimento de 434 pessoas, além de caracterizar as violações praticadas pelo Estado brasileiro como crimes contra a humanidade. Contudo, o próprio documento aponta a estimativa de ao menos 8.350 indígenas mortos no período, ressaltando que esse número pode ser substancialmente maior em razão da insuficiência documental e das dificuldades estruturais de acesso, preservação e identificação dos registros produzidos durante o regime autoritário.

Em sua fundamentação quanto à recusa da entrega de documentos como certidões de

⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993. P. 160.

⁵ BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade**. Relatório final. Brasília, DF: CNV, 2014. 3 v.

óbito, atos de cassação de direitos políticos, inquéritos policiais-militares ou prontuários do DOPS/DOI-CODI, o Estado se apoiou em 3 linhas argumentativas: a supremacia do interesse público sobre o privado quanto a segurança nacional, a inviolabilidade da intimidade e da vida privada e a inexistência de tais arquivos.

Para o entendimento do sentido da segurança nacional, as Forças Armadas enfatizaram que, de acordo com a Lei 7.170/83, era cabível negar o acesso a arquivos históricos e operacionais, classificando-os como documentos sigilosos, sob a justificativa de que a liberação desses dados poderia comprometer a segurança da sociedade e do Estado. Entretanto, em 2021, a dita Lei de Segurança Nacional foi substituída pela Lei nº 14.197/2021, inaugurando uma complexa reconfiguração dogmática no que tange à salvaguarda do Estado, deslocando o eixo axiológico da "Segurança do Estado" para a proteção do Estado Democrático de Direito. Não obstante, a análise da resistência institucional revela que o argumento da supremacia do interesse público sobre o privado não foi erradicado, mas sim metamorfoseado em sigilo burocrático e em uma excessiva confidencialidade.

Diante desse cenário, a jurista brasileira e professora do curso de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso, Campus Araguaia, Isabelle de Baptista, analisa, sob a ótica da desconstrução proposta por Jacques Derrida, a relativização da ideia tradicional de supremacia do interesse público sobre o privado. Para a autora, “os interesses primários decorrem da dimensão pública dos direitos de indivíduos inseridos num dado contexto social”, ao passo que “os interesses secundários decorrem de toda manifestação de vontade do Estado enquanto pessoa jurídica”. Nessa perspectiva, a utilização do sigilo documental pelas Forças Armadas como mecanismo de proteção institucional e preservação da imagem estatal aproxima-se da noção de interesse secundário da Administração, não gozando, portanto, de supremacia automática sobre os direitos fundamentais relacionados à memória, à verdade e ao acesso à informação. Assim, quando a atuação administrativa passa a operar sob a lógica das “Razões de Estado”⁶, observa-se o risco de instrumentalização da função pública para a preservação de interesses dos próprios detentores do poder, favorecendo a perpetuação de práticas autoritárias incompatíveis com o Estado Democrático de Direito.

Já a respeito do princípio da inviolabilidade da intimidade e da vida privada é necessário

⁶ BAPTISTA, Isabelle de. **A desconstrução do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado como resgate dos direitos fundamentais**. 2010. 147 f. Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais) – Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2010. P. 59, 56.

que haja a ponderação com dois outros princípios constitucionais: Publicidade e Transparência administrativa. Para Uadi Lammêgo Bulos⁷, essa técnica de interpretação constitucional consiste em interpretar um princípio em sacrifício de outro ao haver a colisão de direitos constitucionais. No caso retratado, ao buscar o fundamento jurídico na Lei nº 12.527/2011, que em seu artigo 21, parágrafo único, estabelece que informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação de direitos humanos praticadas por agentes públicos não podem ser objeto de restrição de acesso⁸. Dessa forma, quando os dados pessoais dos agentes estão vinculados a atos de repressão, torturas, estupros ou desaparecimento, a lei retira o amparo do sigilo, independentemente do conteúdo particular presente.

Por fim, sobre as hipóteses levantadas pelas Forças Armadas, a última e com maior resistência é a alegação de inexistência ou desaparecimento arquivístico. De fato, houve a destruição de centenas de relatórios que expunham torturas, homicídios, ocultação de cadáver e outros diversos crimes contra a dignidade e vida humana, como já documentado pelo programa de reportagem televisiva “Fantástico”⁹ em 2004, ao visitar a Base Aérea de Salvador, onde foram encontrados fragmentos queimados de papéis produzidos entre 1964 e 1994, com indicação de “confidencial”. Nesse caso, a inconsistência da fundamentação não se encontra ligada diretamente à linha argumentativa, uma vez que a eliminação de documentos é um fato incontroverso. O real problema dessa alegação é que esses registros gravaram violações e direitos humanos por parte do Estado e, logo, são considerados bens públicos indisponíveis e, ao destruí-lo, está ocorrendo uma lesão ao patrimônio público.

Dessa forma, ao contemplar o texto constitucional do Art. 216, *caput*, revelar-se-á que, para se constituir patrimônio cultural brasileiro, o bem deve ser de natureza material ou imaterial, de forma isolada ou simultânea, e portador de referência à identidade, à ação ou à memória. Em seguida, no §2º do mesmo artigo, é notória a informação de que cabe a administração pública a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. Ademais, o apagamento documental de um regime autoritário pode ser entendido como uma tentativa de produzir institucionalmente o esquecimento, sendo completamente incompatível com o regime democrático garantido pelo Art. 1º da Constituição Federal de 1988.

⁷ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

⁸ BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2011.

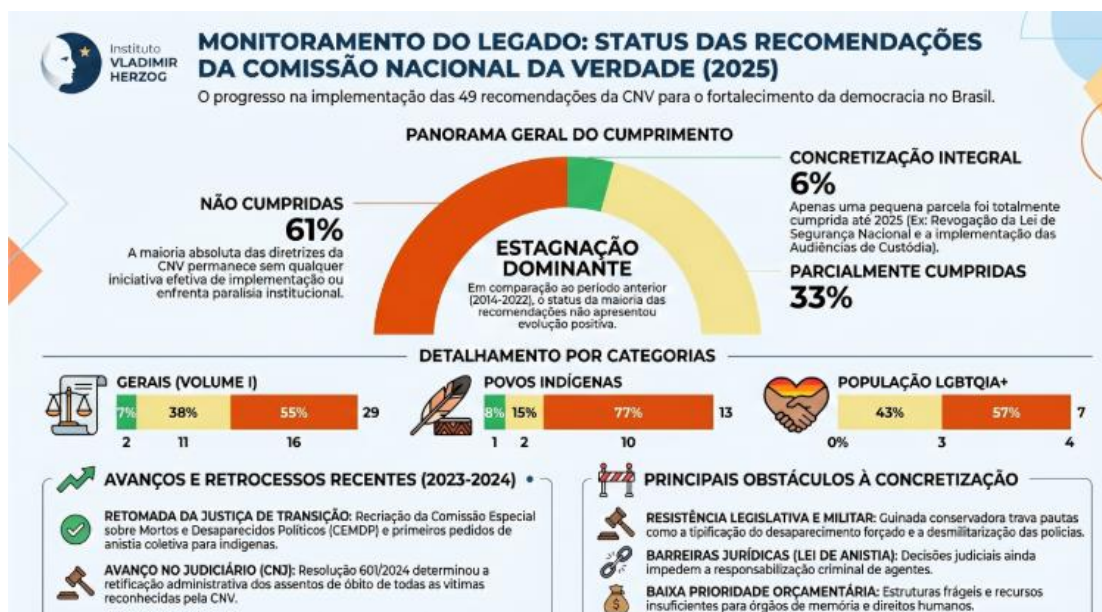
⁹ REDE GLOBO. Fantástico — **50 anos**: queima de documentos da ditadura. G1, 28 jul. 2023.

Dessarte, ao conceber os documentos feitos por entes públicos no Estado de exceção como patrimônio cultural, a alegação das Forças Armadas de destruição e desaparecimento deveriam ser analisadas sob o viés de improbidade administrativa, enquadrando-se na Lei nº 8.429/92, e resultando em sanções como perda da função pública e suspensão de direitos políticos, além da tipificação na esfera penal como crime de extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento oficial sob guarda do agente em razão do cargo. Outrossim, no Art. 37, §6, compreende-se que, caso a omissão ou destruição resultar em dano (como a impossibilidade de uma vítima comprovar perseguição para fins de indenização), o Estado responde objetivamente pelos danos causados, cabendo ação regressiva contra o agente culpado.

Diante da persistência de tal imbróglio, têm-se a urgência em debater o que para o direito internacional já é tido como um fato objetivo: a existência do Direito à Memória. Esse princípio é definido como a necessidade individual e coletiva de afirmação e conhecimento atuais do passado, sendo um elemento indispensável para a existência digna do ser humano. Ele consiste em acessar, utilizar, reproduzir e transmitir o patrimônio cultural, permitindo que o indivíduo conheça a si mesmo e que a coletividade compreenda o passado singular que a caracteriza, combatendo o esquecimento institucional e a impunidade.

Nota-se a importância desse direito ao analisar a Comissão Nacional da Verdade e seus efeitos práticos desde 2014. Em seu relatório final, a CNV deixou 49 recomendações com o intuito de que estas promovessem a reparação das pessoas e grupos vitimados, a responsabilização de agentes estatais envolvidos em condutas criminosas e a garantia de não repetição de crimes contra a humanidade, visando o aperfeiçoamento das instituições e o aprofundamento da democracia brasileira. Porém, sem a positivação do Direito à Memória, a maioria absoluta dessas recomendações não foi concretizadas, como pode-se visualizar no monitoramento realizado pelo instituto Vladimir Herzog.

Grafico 1 – Percentual de cumprimento das recomendações da Comissão Nacional da Verdade por categorias (2025).



Fonte: Adaptado de INSTITUTO VLADIMIR HERZOG. Fortalecimento da democracia: monitoramento das recomendações da Comissão Nacional da Verdade. 2. ed. São Paulo: Instituto Vladimir Herzog, 2025. p. 19-20

Ademais, ao contemplar a Constituição Federal brasileira de 1988, não se encontram barreiras normativas para o entendimento do Direito à Memória como um princípio constitucional. Em seu Art.5º, §2º é revelado que os direitos e garantias expressos não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Isso significa que, observando-se que o Direito à Memória é fundamentado a partir do princípio da dignidade da pessoa humana (Art.1º, III), do acesso à informação e transparência (Art. 5º, XIV e XXXIII), da publicidade e moralidade administrativa (Art. 37, *caput*) e da proteção ao patrimônio cultural (Art. 216, §2º), somado ao Art. 4º da Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, o qual impõe o dever de transmitir o patrimônio às gerações futuras, ele precisa ser interpretado como um direito fundamental implícito. A tese da força normativa desse direito ainda pode ser fortalecida com o entendimento do Supremo Tribunal Federal no Tema 786, que declarou o direito ao esquecimento incompatível com a constituição por obstar a divulgação de fatos verídicos e a formação da memória coletiva.

Dessa forma, evidencia-se que a permanência do sigilo documental sobre graves violações de direitos humanos compromete não apenas a transparência estatal, mas a própria consolidação democrática e a efetividade do Direito à Memória

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em virtude dos argumentos aqui apresentados, conclui-se que o sigilo de documentos públicos que versem sobre graves violações de direitos humanos não possui uma sólida fundamentação que retire a ideia de completa inconstitucionalidade deste ato por se contrapor aos princípios da publicidade e transparência administrativa, mesmo que esses arquivos contenham informações pessoais de agentes estatais ou conteúdos que possam vir a denegrir a imagem do Estado como Instituição.

No que concerne ao apagamento histórico e à destruição de patrimônio cultural, o estudo esclareceu a urgência na punibilização penal e administrativa de agentes envolvidos, enfatizando que a promulgação da Lei nº 6.683/79 foi o estopim para uma onda de impunidade que cerceia o país até hoje.

Quanto ao Direito à Memória, este consolida-se como instrumento indispensável à efetivação da accountability estatal, à preservação da memória coletiva e ao fortalecimento do Estado Democrático de Direito frente à permanência de resquícios autoritários na estrutura administrativa brasileira.

Palavras-chave: Documentos; Publicidade; Transparência administrativa; Forças Armadas; Privacidade; Memória; Sigilo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAPTISTA, Isabelle de. **A desconstrução do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado como resgate dos direitos fundamentais**. 2010. 147 f. Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais) – Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais, Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 mar. 2025.

BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade**. Relatório final. Brasília, DF: CNV, 2014. 3 v.

BRASIL. **Decreto nº 4.850**, de 2 de outubro de 2003. Cria a Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2003.

BRASIL. **Lei nº 6.683**, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1979.

BRASIL. **Lei nº 8.159**, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1991.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 786 da Repercussão Geral**. Direito ao esquecimento. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 11 fev. 2021.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

DANTAS, Fabiana Santos. **O direito fundamental à memória**. 2008. 283 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

INSTITUTO VLADIMIR HERZOG. **Fortalecimento da democracia**: monitoramento das recomendações da Comissão Nacional da Verdade. São Paulo: Instituto Vladimir Herzog, 2023.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **O controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. Nova York, 1966.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos** (Pacto de San José da Costa Rica). San José, 1969.

PINTO BARACCHINI, A. **O sigilo dos arquivos vinculados ao regime militar e o direito constitucional à informação**: uma questão de cidadania. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, [S. l.], v. 3, n. 2, 2008. DOI: 10.5902/198136946862. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/6862>. Acesso em: 3 mar. 2026.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 23. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

REDE GLOBO. Fantástico — **50 anos**: queima de documentos da ditadura. G1, 28 jul. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/google/amp/fantastico/aniversario-50-anos/noticia/2023/07/28/fantastico-50-anos-queima-de-documentos-da-ditadura.ghtml>. Acesso em: 7 mar. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica**: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, n. 21, mar./abr./maio 2010.